

Participación ciudadana municipal en Chile: Evolución e incidencia de los cambios legislativos¹

Municipal Citizen Participation in Chile: Evolution and Impact of Legislative Changes

Adriana Sanhueza Cisterna² 

Cristina García-Moreno³ 

Recibido: 01/11/2024

Aceptado: 06/01/2025

DOI: 10.32457/riem1.2789

Resumen

El artículo analiza la evolución e incidencia de los cambios legislativos chilenos en materia de políticas municipales y participación durante las últimas cuatro décadas. Mediante un enfoque cualitativo, la investigación se desarrolló a través de entrevistas en profundidad a alcaldes y una exhaustiva revisión documental de normativas e instrumentos institucionales. Los resultados revelan que bajo un mismo marco normativo, los municipios muestran resultados disímiles en participación. Mientras algunos implementan exitosos mecanismos, otros mantienen una participación meramente formal. Las políticas públicas analizadas revelan una brecha entre el marco normativo y la ejecución local, identificándose factores claves como el liderazgo municipal, la institucionalización participativa y la reorganización municipal. Esto evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de las causas subyacentes de la baja participación y desarrollar propuestas para fomentarla.

Palabras clave: Chile, Políticas Públicas, Participación Ciudadana, Municipalismo, Desarrollo Social.

1 Esta investigación forma parte del desarrollo de la tesis doctoral de la Sra. Adriana Sanhueza en el marco del programa del Doctorado en Trabajo Social, vinculado al Departament d'Antropologia Filosofia i Treball Social de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona (España). Al respecto, es pertinente agradecer al Departamento y a la URV el soporte y la posibilidad de desarrollar la presente investigación.

2 Universidad de Las Américas, Santiago. Contacto: asanhueza@udla.cl

3 Universitat Rovira i Virgili, Tarragona. Contacto: cristina.garcia@urv.cat

Abstract

The article analyses the evolution and impact of Chilean legislative changes in municipal and participation policies over the last four decades. The research, based on qualitative ethnography, examines the normative evolution and implementation, through interviews with mayors and a documentary review. The results reveal that, under the same regulatory framework, municipalities show dissimilar results in participation. While some implement successful mechanisms, others maintain merely formal participation. The public policies analysed reveal a gap between the regulatory framework and local execution, identifying key factors such as municipal leadership, participatory institutionalisation and municipal reorganisation. This highlights the need to further analyse the underlying causes of low participation and develop proposals to encourage it.

Keywords: Chile, Public Policies, Citizen Participation, Municipalism, Social Development

1. Introducción

Desde la década de los setenta del siglo pasado se ha ido consolidando un nuevo contexto mundial marcado por procesos de globalización económica y tecnológica que han sustentado una concepción de liberalismo económico en el mundo (Stiglitz, 2004). En esta nueva realidad, marcada por el protagonismo de lo financiero, se están desarrollando sociedades construidas sobre la base de valorar lo privado, lo individual y lo económico. Las políticas públicas tienden a reforzar posiciones más individualizadas (Bauman, 2015) y a debilitar procesos de intervención dirigidos hacia el desarrollo comunitario. Esta perspectiva sigue los planteamientos de Santos (2006) cuando aludía al desgaste del concepto de ciudadanía y a la generalización de sistemas democráticos de baja intensidad, tendencia que provoca el debilitamiento de los mecanismos que favorecen el desarrollo de la participación ciudadana (Anleu-Hernández y García-Moreno, 2021), que en gran medida depende de los marcos normativos, medidas y estrategias impulsadas desde los niveles locales, regionales y nacionales. La participación impacta directamente en la calidad de vida, actuando como un recurso que fortalece el compromiso cívico y potencia las relaciones personales y sociales, convirtiéndose en un elemento esencial para el modelo de desarrollo de los países (Kliksberg, 2004).

Un estudio longitudinal realizado a lo largo de diez años por Gaventa y Barrett (2010) sobre ciudadanía, participación y rendición de cuentas, demostró que la participación ciudadana genera efectos positivos en estos ámbitos, aunque sus manifestaciones varían según el contexto político de cada territorio. Esta participación incide directamente en el desarrollo comunitario que, según Méndez (2009), se define como el aprovechamiento de las estructuras comunitarias para abordar necesidades sociales y empoderar a grupos de personas. La dimensión transformadora de este proceso se manifiesta en su capacidad para dotar de sentido a las experiencias colectivas y facilitar acciones que transformen favorablemente la realidad social. Así, la intersección entre ciudadanía activa y desarrollo comunitario establece un marco integral donde la participación ciudadana actúa como catalizador del cambio social desde las bases de la comunidad.

Los beneficios de la participación ciudadana en el desarrollo comunitario han sido ampliamente documentados. Autores como Putnam (1993), Catañeda (2019) y Seller (2015) han legitimado los beneficios como un elemento crucial para el éxito de planes, programas y proyectos sociales,

independientemente de su escala. La evidencia de resultados positivos —particularmente a nivel local y regional— en aspectos como la mejora en la toma de decisiones y el fortalecimiento democrático, captó la atención de organizaciones internacionales interesadas en replicar estas experiencias exitosas a mayor escala. En este contexto, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como el Banco Mundial han reconocido el potencial de la participación ciudadana para transformar la gestión pública. La OCDE (2017) destaca específicamente la evolución desde un modelo tradicional de asociación entre ciudadanos y gobiernos hacia un enfoque de coproducción y cocreación en el diseño e implementación de políticas públicas.

Desde estos planteamientos de partida este trabajo analiza la evolución de la participación ciudadana en Chile durante los últimos 40 años, examinando tanto los cambios normativos como su implementación efectiva, con especial énfasis en el ámbito municipal. La investigación se centra en dos objetivos principales: examinar la incidencia de las modificaciones legislativas en las políticas municipales y de participación ciudadana, y analizar el rol del municipalismo como promotor de esta participación. La atención al nivel local se fundamenta en la proximidad de las administraciones municipales a la población, lo que las posiciona como actores clave en el desarrollo e implementación de mecanismos participativos.

2. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo (Hammersley & Atkinson, 2007), orientado a lograr una comprensión profunda de la participación ciudadana en Chile desde el ámbito municipal, más allá de la medición de variables preestablecidas y las consecuencias asociadas al mismo (Taylor & Bodgan, 1987). Esta aproximación metodológica permite una inmersión en el contexto institucional, facilitando la interpretación de significados culturales, el análisis de prácticas cotidianas y la observación directa de las dinámicas organizacionales en la gestión pública local.

2.1. Métodos y técnicas de recolección de datos

Revisión y análisis documental y normativo: La revisión y análisis documental sobre la participación ciudadana en Chile se realizó siguiendo los criterios establecidos por Bowen (2009), examinando un corpus documental que incluyó quince leyes fundamentales sobre participación ciudadana (período 1990-2023), veinte ordenanzas municipales seleccionadas, diez informes institucionales, ocho evaluaciones de programas participativos y cuatro informes de análisis de instrumentos de planificación territorial (Plan de Desarrollo Comunal [PLADECO], Plan Regulador Comunal [PRC]).

Esta revisión sistemática se orienta a tres propósitos principales: la contextualización histórica del fenómeno participativo, el seguimiento de la evolución legislativa y la identificación de tendencias en políticas públicas. El proceso analítico abarcó la selección y registro de las sucesivas leyes, medidas y normativas implementadas por los gobiernos locales y nacionales en los últimos 40 años, analizando su contenido en el territorio de implantación, la población objetivo y sus efectos en la participación, complementándose con la consulta de distintas fuentes estadísticas relacionadas con

la participación ciudadana, lo que permitió construir una visión integral de la evolución y estado actual de la participación ciudadana en Chile.

Entrevista semiestructurada en profundidad: considerando que es la técnica que mejor permite obtener información detallada sobre experiencias, perspectivas y conocimientos de las personas informantes en relación con un tema específico. Se caracteriza, además, por su naturaleza flexible y abierta, permitiendo una exploración profunda de los temas de interés y la posibilidad de capturar la complejidad y diversidad de las experiencias individuales adoptando una posición no directiva, abierta y progresiva (Marshall y Rossman, 2016).

2.2. Participantes y criterios de selección

Respecto a la selección de las personas informantes, se entrevistó a 5 alcaldes/as que habían tenido una implicación directa en iniciativas que fomentasen la participación y que hubiesen desarrollado procesos participativos vinculantes, tanto en el ámbito rural como urbano. Además, se tuvo en cuenta que contasen con más de ocho años de experiencia en gestión municipal y que tuviesen un alto grado de reconocimiento público. Así, y teniendo en cuenta la paridad de género, se seleccionaron a 3 alcaldes y 2 alcaldesas con edades comprendidas entre los 50 y los 65 años, según se detalla en la Tabla 1. Cada entrevista fue grabada y transcrita textualmente para su posterior análisis. Las personas entrevistadas fueron informadas sobre la naturaleza y propósito del estudio y firmaron un consentimiento informado para su participación en el que se garantizaba la confidencialidad y difusión anónima de los datos. Las entrevistas se realizaron entre el 2023 y primer semestre de 2024.

Tabla 1: Características de los alcaldes y alcaldesas entrevistadas

Cod.	Edad	Género	Ámbito (Rural/ Urbano)	Territorio en el que ejerce (rural/urbano)	Años de experiencia alcaldía
A1	65	Masculino	Urbano	Urbano	12 años
A2	56	Masculino	urbano	urbano	12 años
A3	54	Femenino	rural	rural	12 años
A4	65	Masculino	rural	rural	8 años
A5	70	Femenino	urbano	urbano	12 años

Aunque se reconoce el reducido número de entrevistas realizadas, estas han aportado información valiosa que no se hubiese podido obtener solo de la revisión documental y normativa, ya que proporcionaron experiencias y valoraciones de primera mano. Además, la triangulación de datos (Denzin, 1978) ha permitido involucrar distintas fuentes que se complementaron y verificaron entre sí, y también proporcionar información más rica y completa desde el interés por asegurar la fiabilidad y riqueza del análisis como se expresa en la Tabla 2.

Tabla 2: Criterios y justificación teórica y práctica de los entrevistados

Criterio	Justificación Teórica	Justificación Práctica	Aplicación
Experiencia mínima 8 años	Experiencia longitudinal en políticas públicas	Evaluación pre/post Ley 20.500	Alcaldes múltiples períodos
Paridad de género	Perspectiva de género en gestión pública	Representatividad equilibrada	3 alcaldes, 2 alcaldesas
Reconocimiento en participación	Liderazgo transformacional	Identificaciones buenas prácticas	Iniciativas exitosas documentadas
Diversidad territorial	Desarrollo territorial	Representación rural/ urbana	Distintas regiones del país

2.3. Procedimientos de análisis

El análisis se realizó siguiendo una estrategia de codificación abierta y flexible, según el procedimiento propuesto por Deterding y Waters (2021). Durante este proceso, se utilizó el software Atlas.ti, que permite segmentar texto, codificar, agrupar códigos y crear categorías. Se continuó con el análisis del texto, a fin de identificar términos claves y aplicar los indicadores de calidad del proceso (adecuación del contenido a los objetivos del estudio y registro correcto por parte de las investigadoras). El proceso de codificación se desarrolló en tres etapas secuenciales y complementarias: comenzó con la codificación abierta, donde se identificaron los conceptos emergentes de los datos; continuó con la codificación axial, que permitió establecer las relaciones entre las diferentes categorías identificadas; y culminó con la codificación selectiva, fase en la que se logró una integración teórica de los hallazgos. Para abordar la temática que centra este estudio, se han considerado cuatro dimensiones:

1. Cambios normativos relacionados con la participación ciudadana.
2. Papel del municipalismo a la hora de incentivar la participación ciudadana.
3. Barreras a la participación ciudadana.
4. Desafíos y oportunidades para el municipalismo.

3. Participación, políticas públicas y ciudadanía

Desde una perspectiva histórica, Cunill (1991) plantea que la participación es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en diversos ámbitos de la vida social, abarcando desde las relaciones entre ciudadanía y Estado hasta el poder decisorio de los grupos en la implementación de sus acciones colectivas.

Karsten (2012) identifica treinta y seis modelos de participación, que incluyen la clasificación original de Arstein (1969), agrupándolos en cuatro categorías principales: participación política, social, comunitaria y ciudadana. En el ámbito de la participación ciudadana, Sabatier (1986)

analizan su implementación desde diferentes direcciones: participación “desde arriba”, la que ocurre cuando el Estado promueve la participación principalmente para legitimar decisiones preestablecidas; resultando, como señalan Orellana *et al.* (2017), en una planificación sectorial top-down caracterizada por instituciones nacionales predominantes, sin enfoque territorial y con débil articulación intergubernamental. Por otro lado, la participación “desde abajo” surge si la ciudadanía y sus agrupaciones se desarrollan —mediante diversas formas de movilización— propuestas y acciones para exigir respuestas estatales a sus demandas, materializando así la lógica de abajo hacia arriba en la formulación de políticas públicas (Peters, 1995).

Un desafío central en la implementación de políticas públicas, según MIDEPLAN (1999), radica en su definición como un conjunto de medidas e intervenciones estatales orientadas a mejorar la calidad de vida poblacional y aumentar la integración social. Este enfoque requiere necesariamente la incorporación de los grupos socialmente excluidos en el proceso de diseño e implementación de programas y proyectos gubernamentales, considerando las múltiples dimensiones de su exclusión: económica, política, territorial y sociocultural.

Algunos autores (Shumpeter, 1942; Easton, 1965; Dahl, 1956) consideran que la ciudadanía no puede participar en todas las decisiones que deben tomarse y que muchas decisiones requieren de conocimientos técnicos que limitan la participación ciudadana. Por tanto, el desafío de quienes están a cargo de las políticas públicas se basa en decidir hasta dónde deben participar las y los ciudadanas a la hora de implementar planes, programas o proyectos.

Así, vemos como la participación está íntimamente ligada al concepto de poder. Según Raymond Aron (1968), el poder es la capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros y, en su sentido más general, la capacidad de hacer, producir o destruir. De ahí que no se trate solo del poder de decidir, sino también de ejecutar las acciones colectivas que se han decidido en cualquiera de los ámbitos de la existencia humana: económico, político, cultural, sanitario, de ocio, entre otros. Por su parte, Wright (2013) distingue tres tipos de poderes: el económico, el estatal y el social; y destaca que una sociedad es más democrática cuando hay mayor poder social. Esta comprensión del poder como capacidad de acción colectiva se materializa especialmente en el ámbito comunitario, donde la participación encuentra su expresión más directa y transformadora.

La participación comunitaria se basa en entender la comunidad como un espacio donde sus habitantes interactúan y desarrollan pertenencia (Marchioni, 1999). Este enfoque posiciona a la comunidad como protagonista de su desarrollo, con capacidad de decisión, mientras los profesionales facilitan el proceso (Hervás, 2011), vinculando así las políticas públicas con el ejercicio ciudadano. Además, las políticas públicas y la ciudadanía están intrínsecamente ligadas en el contexto de la gobernanza democrática. Mientras que las políticas públicas representan las acciones estatales para abordar problemas y mejorar el bienestar general, la ciudadanía constituye la base de la democracia, implicando la participación de los individuos en las decisiones gubernamentales (Villanueva, 2015). Este nivel de participación fortalece la legitimidad de las decisiones gubernamentales, enriquece el proceso democrático al considerar diversas perspectivas y necesidades, fomentando la transparencia y rendición de cuentas.

En la conexión entre políticas públicas y ciudadanía destaca la importancia de la colaboración, la transparencia y la cocreación. La participación ciudadana no solo empodera a la sociedad al permitirle influir directamente en las políticas, sino que también promueve un ambiente de corresponsabilidad. La participación vinculante, al hacer que la voz de la ciudadanía sea determinante en la toma de decisiones, contribuye a la formulación de políticas más efectivas y socialmente equitativas, consolidando así los principios fundamentales de una democracia saludable. En esta línea, De Rouxet *et al.* (1990) ya señalaban que:

La participación social así definida tiene implicaciones políticas que permiten el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia de base, [...] lo que equivale al proceso de reapropiación por la población, del conjunto de instrumentos que regulan la vida social y los servicios que presta (p. 28-49).

En el caso chileno, la relación entre políticas públicas y participación ha sido un binomio objeto de interés en las últimas décadas, particularmente por la escasa participación de la población. De ahí que desde las políticas públicas nacionales, subnacionales y locales se haya intentado potenciar la participación como una manera de dar legitimidad a las políticas públicas. Como señala Montecinos (2019):

Para las democracias modernas se ha convertido en una tarea ineludible el perfeccionamiento de la participación, sea para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, como para modernizar la gestión gubernamental en base a valores como la inclusión y la transparencia. En esta tarea, la participación ciudadana surge como una estrategia clave. Su aparición se vinculó a movimientos sociales de la década de los 60 que irrumpen en medio de la crisis de representatividad de las democracias liberales, reivindicando nuevas formas de hacer política (p.341).

La exigencia de estos movimientos sociales se centró en la implementación de derechos para fomentar la participación de los ciudadanos, lo que en teoría se conoce como democracia participativa (Baños, 2006). Esta problemática se prolonga en la actualidad, evidenciándose que la ciudadanía demanda espacios públicos para incidir en las decisiones que les afectan (Casas, 2009; Soma y Vatn, 2014).

4. Cambios políticos y municipalismo en Chile

Las reformas estructurales impulsadas por la dictadura cívico militar que gobernó Chile entre 1973 y 1990 consolidaron profundas redefiniciones del Estado en ámbitos económicos y sociales, desplegando e instalando medidas como privatización de empresas públicas, liberalización de mercados financieros, privatización del sistema de pensiones y salud, y descentralización de los servicios públicos (Becerra y Borcoski, 2020).

La reforma regional y municipal de 1975, formalizada mediante la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (1993), marcó un hito en la descentralización chilena, donde según Tomassini y Armijo (2002) se impulsaron cambios en la administración pública hacia la reducción del empleo público y la descentralización territorial,

destacando el traspaso de responsabilidades en salud y educación a los municipios en los años 80 conforme al DFL N° 1-3063 de 1980.

A partir del año 1991 se democratizó la administración municipal, sin que se definieran mecanismos de participación para la ciudadanía más allá de la elección de las personas que debían ocupar alcaldías y concejalías. Así, desde 1991 estas personas pudieron ser elegidas por la ciudadanía, momento en que se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales en Chile y alcaldes y alcaldesas tomaron protagonismo en los distintos territorios.

En 1999 se instauró la obligatoriedad de Ordenanzas Municipales de Participación Ciudadana, basada en un modelo uniforme propuesto por la Asociación Chilena de Municipios, que según Delamaza y Flores (2009), no fortaleció efectivamente la participación. Si bien se establecieron normas para plebiscitos comunales, estos solo se implementaron en las comunas más ricas, evidenciando una desigualdad que motivó las demandas de los alcaldes por una redistribución más equitativa de recursos municipales.

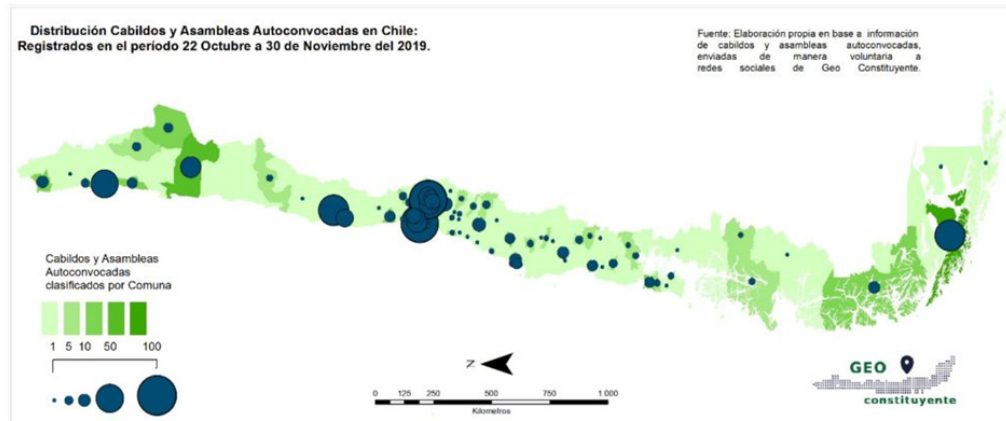
Por otra parte, Chile suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), aprobada en Lisboa el año 2009.

Respecto al lugar que ocupó el territorio a la hora de potenciar la participación, es importante reconocer la necesidad de potenciar un cuerpo institucional que consiga involucrar a la ciudadanía en los distintos procesos y mecanismos de participación. Tal y como ya apuntaba Boisier (1995):

Se trata de crear el mayor número posible de organizaciones e instituciones intermedias entre el Estado y el individuo con el fin de maximizar las probabilidades de que una persona cualquiera [...] encuentre en su espacio próximo una institución capaz de recibir, procesar, intermediar o resolver directamente sus demandas (p.15).

La tesis de Boisier responde a la idea que si el mecanismo de participación se cruza en la vida cotidiana de las personas estas harán uso de ella y la participación cobrará vida en lo cotidiano. En Chile este propósito se materializó a partir de la creación de los cabildos ciudadanos territoriales que fueron autoconvocados por la población a propósito del descontento acumulado por diversas condiciones políticas y sociales, desde el intento de institucionalizar una respuesta al malestar social que se había ido generando. Se regularon a partir de la Ley N° 20.500 y su aprobación estableció el derecho de las personas a participar en distintos espacios de la gestión pública. Entre el 22 de octubre y el 30 de noviembre de 2019 se registraron un total de 1.047 cabildos y asambleas autoconvocadas a lo largo de todo Chile (Zambrano y Huiqui, 2020). Puede verse la distribución de estos cabildos tal como demuestra el Gráfico 1.

Gráfico 1: Distribución de cabildos y asambleas autoconvocadas



Nota: Fuente elaborada por Geo Constituyente.

En el estallido social chileno del año 2019 fueron estos cabildos los que demandaron una participación más profunda de la ciudadanía, con la finalidad de buscar salidas a la crisis nacional e institucional de representación y por ende de la democracia liberal. En esta línea, la consulta nacional organizada por los municipios constituyó una experiencia histórica e inédita de participación. De hecho, figura como una de las grandes movilizaciones de carácter masivo y profundamente política, logrando movilizar a más de dos millones de ciudadanos y ciudadanas a las urnas digitales y presenciales (Becerra y Borcoski, 2020). Desde esta experiencia, surgió la oportunidad para los gobiernos locales de convertirse en un instrumento canalizador de las demandas y necesidades de la ciudadanía liderando, más tarde, el proceso de consulta ciudadana.

Además, los cabildos constituyeron la base para la consulta ciudadana que debía generar un proceso constituyente para aprobar una nueva Constitución en el año 2022 emanada por la Convención Constitucional. Este proceso fue respaldado con un significativo apoyo ciudadano (más de un 78 % del electorado se manifestó a favor en el referéndum). Sin embargo, en el plebiscito ratificatorio de septiembre del 2022 fue rechazada por el 61.86 % de los electores, dejando invalidado el texto. De ahí que en el país se desarrolló un nuevo proceso constituyente con un mecanismo mixto que incluyó expertos y representantes elegidos⁴ (García-Huidobro y Ortega, 2022), el cual nuevamente fue rechazado.

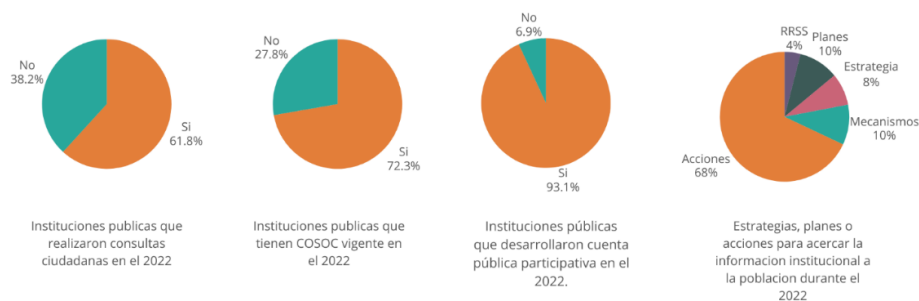
La Ley N° 20.500 remarcó el deber del Estado de reconocer a las personas el derecho a participar en políticas, planes, programas y acciones efectuados a través de sus órganos de administración. Por otro lado, crea los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) de carácter consultivos, pluralistas, representativos y diversos. Este nuevo marco para la participación perseguía el desarrollo de

⁴ La Comisión Experta está constituida por 24 personas –12 nominadas por el Senado y 12 por la Cámara de Diputadas y Diputados–, de carácter paritario, así como por el Consejo Constitucional compuesto por 50 integrantes, quienes tendrán por único objetivo, discutir y aprobar una propuesta de texto de la nueva Constitución. La integración de este órgano –electo popularmente– incluye la paridad de género y representantes de los pueblos originarios.

procesos sociales encaminados a favorecer la cohesión social para que la ciudadanía, a través de la acción colectiva y comunitaria, asumiese un rol protagónico a la hora de buscar soluciones a las problemáticas que surgiesen. Así, en el año 2023, de los 345 municipios registrados fueron 203 los que se habían implementado, representando un 58,9 % del total.⁵

A continuación, el Gráfico 2, construido a partir de datos oficiales de la Cuenta Pública de Participación Ciudadana 2022 del Ministerio Secretaría General de Gobierno, muestra los porcentajes de cumplimiento de los distintos órganos de administración del Estado en relación con los mecanismos de participación ciudadana establecidos por la Ley N° 20.500.

Gráfico 2: Mecanismos de Participación Ciudadana de los Órganos de Administración del Estado



Nota: Elaboración propia según datos de Cuenta pública de Participación Ciudadana 2022.

Este gráfico evalúa cuatro mecanismos fundamentales de participación en la administración central del Estado a partir de datos del 2022: consultas realizadas por la ciudadanía a instituciones públicas, porcentaje de COSOC vigentes, instituciones que crearon cuentas públicas participativas y, por último, un cuarto gráfico que muestra las estrategias, planes y acciones de difusión de información a la población. Esta información se presenta en un único gráfico para facilitar el análisis comparativo y mostrar que los distintos mecanismos se complementan entre sí, proporcionando una perspectiva más completa sobre el estado actual de la participación ciudadana en las instituciones públicas chilenas. Los datos fueron procesados a través del programa Excel, calculando porcentajes para facilitar su comprensión.

5. Resultados

5.1. Evolución del marco legislativo y su impacto en la participación ciudadana

La evolución histórica de la participación ciudadana en Chile muestra fluctuaciones significativas vinculadas a los cambios legislativos. En el período 1960-1970, la implementación de la Ley de Sindicalización Campesina (N° 16.625) y la Ley de Organizaciones Comunitarias (N° 16.880) generó un impacto positivo en términos de conciencia cívica y participación.

⁵ Información proporcionada por Sistema Nacional de Información Municipal SINIM.

Durante 1980-1990, a pesar de la promulgación de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y la implementación del Decreto N°110, se observó una disminución significativa en la participación ciudadana. Como señala uno de los alcaldes entrevistados: “En Chile fue difícil volver a la democracia y cuando volvió comenzamos a participar menos, y como alcaldes nos encontramos con muchas trabas desde el nivel central” (Entrevistado A4).

Con el retorno a la democracia en 1990 se evidencian cambios significativos, aunque con limitaciones en su implementación. Como reflexiona otro alcalde:

Buena parte de los liderazgos municipales optan por el camino de la autoafirmación de la personalidad del alcalde, que produce satisfacciones rápidas que estimulan el ego (...). El otro camino es hacerlo entre todos y es mejor, tiene más sustentabilidad, produce más cambios, es más estable (Entrevistado A1).

A pesar de la baja participación en organizaciones sociales existen experiencias exitosas como demuestra el testimonio sobre el Parlamento Comunal:

En 2007 se creó el Parlamento Comunal con la idea de que vecinos y vecinas pudieran participar activamente de las decisiones del municipio. Más de 8.000 personas votaron entre los 70 postulantes, de los cuales 30 fueron elegidos como parlamentarios (Entrevista A1).

El análisis de los cambios legislativos en Chile sobre participación ciudadana revela un impacto heterogéneo, particularmente con la Ley de Participación Ciudadana (Ley N° 20.500) que, aunque introdujo nuevos mecanismos como los COSOC, estos han tenido una implementación desigual. Los datos cuantitativos lo confirman que, de 346 municipios, 285 tienen ordenanzas especiales de participación y 203 (58,9 %) han implementado los COSOC para 2023.

Las entrevistas a alcaldes revelan patrones de incidencia de sus liderazgos personales significativos en la implementación de estas normativas, lo que explica por qué municipios con el mismo marco legal muestran resultados tan dispares en participación ciudadana.

5.2. Modelos de participación ciudadana en la gestión municipal: iniciativas locales chilenas

La gestión municipal de la participación ciudadana se puede analizar a través de distintos modelos, caracterizados principalmente por el enfoque de liderazgo y la voluntad política. Como señala uno de los entrevistados:

La participación es un acto que implica una invitación a un proceso conjunto, en el que las personas que forman parte sienten que lo que va a ocurrir allí es algo relevante e importante [...]. Pienso que para participar, la gente tiene que entender, sentir o visualizar que va a ganar algo o va a tomar decisiones (Entrevistado A5).

Se identifican dos modelos principales de gestión municipal:

1. Modelo de Participación Vinculante: Caracterizado por la integración efectiva de la comunidad en la toma de decisiones. Como explica una alcaldesa:

Primero hay que definir el tipo de desarrollo de esa comuna, considerando sus variables económicas, sociales, culturales... Si uno logra construir una idea común, todos los procesos de participación apuntan a construir ese modelo [...]. Y es una decisión política que debe tener instrumentos (Entrevistado A3).

2. Modelo Centralizado: Donde el liderazgo se concentra en la figura del alcalde

El liderazgo municipal tiene la trampa de que el diseño institucional depende muy fuertemente de la figura del alcalde [...]. Buena parte de los liderazgos municipales optan por el camino de la autoafirmación de la personalidad del alcalde, que produce satisfacciones rápidas que estimulan el ego (Entrevistado A1).

3. Casos Exitosos:

a. En salud: lugar donde es posible encontrar casos exitosos sostenidos en el tiempo. El modelo chileno de participación socio-comunitaria en salud, implementado desde la atención primaria, ha demostrado avances en materia de participación. Su éxito radica en educar a las comunidades para resolver problemas locales de salud, generando autosuficiencia y un aprendizaje que se extiende a la resolución de otras problemáticas comunitarias (Chelala y Paganini, 1993). Esto reflejado en voz de un alcalde:

Con la inclusión efectiva de la opinión de los usuarios en los consejos comunales de salud pudimos lograr metas que antes habían sido imposibles de lograr. Me refiero al descenso en el índice de suicidio juvenil o los avances en el programa de obesidad infanto-juvenil (Entrevistado A4).

b. En educación: Los Consejos Escolares en Chile están respaldados por dos marcos legales fundamentales: la Ley de Formación Ciudadana 20.911/2016, que exige a los centros educativos crear planes de formación ciudadana para fomentar la participación y cultura democrática; y el Decreto 24 junto con la Ley 19.532/97, que estableció estos consejos como espacios principales de participación democrática escolar. Los consejos tienen carácter informativo, propositivo y consultivo, y en algunos casos resolutorio, permitiendo la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa en la toma de decisiones institucionales. Una de las alcaldesas entrevistadas hace alusión a ellos respecto a la posibilidad de innovar que ofrecen estos consejos:

En la comuna fuimos más allá de la materialización de los consejos escolares creando el parlamento estudiantil [...]. Y algunos de esos niños, hoy ya jóvenes, están vinculados directamente en organizaciones sociales y políticas, lo que demuestra que el ejercicio de la participación se aprende (Entrevistado A4).

c. Factores de éxito y obstáculos: a partir de las evidencias del documento y las aportaciones de los y las entrevistadas, los obstáculos principales para la participación ciudadana efectiva se centran en tres

aspectos fundamentales. Primero, la excesiva dependencia del liderazgo individual, como se refleja en la cita “el diseño institucional depende muy fuertemente de la figura del alcalde” (Entrevistado A1), lo que genera vulnerabilidad en la continuidad de los procesos participativos. Segundo, la falta de continuidad en los procesos, evidenciada cuando los entrevistados señalan que “no bastaba con dictar ordenanzas de participación, había que hacerlo” (Entrevistado A4), revelando la brecha entre la normativa y su implementación efectiva. Tercero, existe una marcada resistencia a ceder poder real a la ciudadanía, como se observa cuando señalan que “muchos terminan optando por una autocracia” ante la dificultad de promover la participación, lo que se relaciona directamente con la pregunta planteada por uno de los alcaldes.: “¿Cuánto poder estoy dispuesto a entregar desde una cierta convicción?” (Entrevistado A3).

La muestra evidencia que los municipios con mayor éxito en participación son aquellos que han logrado institucionalizar procesos participativos más allá de liderazgos individuales, como demuestra el caso del presupuesto participativo que logró movilizar a más de 10.000 personas en procesos de votación (Entrevistado A3).

Respecto a la participación como sustento de la democracia, resulta interesante el planteamiento de uno de los alcaldes entrevistados. Su enfoque valora la participación como un elemento clave para hacer política, aunque recuerda que su desarrollo y su incidencia dependerá del modelo político que impere en cada territorio y que inevitablemente este modelo también incidirá en las políticas públicas implantadas.

Sin embargo, es importante destacar que la participación ciudadana tiende a concentrarse en las organizaciones religiosas (17 %) y vecinales (24 %) (PNUD, 2014, p.14.). Por lo tanto, es a través de estos grupos comunitarios desde donde se podría empezar a incentivar la participación, aprovechando el hecho de que son los que han logrado atraer a un mayor porcentaje de población hasta el momento. Además, sería necesario realizar un análisis exhaustivo de las dinámicas y características de estas organizaciones religiosas y vecinales, así como de los factores que han contribuido a su éxito en la atracción de participantes. Esto permitirá identificar estrategias efectivas para fomentar la participación ciudadana en otros ámbitos y promover un mayor compromiso cívico en la sociedad chilena.

A este planteamiento, hay que sumar que, desde la mirada de los ciudadanos, las municipalidades no suelen ser percibidas como instituciones con mucho poder en lo local, sino que se ven como instituciones con escasa capacidad en temas prioritarios como seguridad, transporte e infraestructura, demandas muy sentidas hoy por la población. Este fenómeno tiene un impacto directo en la baja participación de la ciudadanía en diversos ámbitos, como movimientos sociales, partidos políticos, cooperativas y asociaciones profesionales o culturales, entre otros.

Así, los hallazgos sugieren que el éxito de los modelos de participación ciudadana en la gestión municipal dependerá de su capacidad para fortalecer la institucionalización de los procesos participativos, aprovechando las estructuras comunitarias existentes y demostrando efectividad en la resolución de las demandas locales prioritarias.

5.3. Medidas destinadas a incentivar la participación ciudadana

Desde el interés por conocer la evolución de las medidas implantadas para incentivar la participación en Chile, se presenta el análisis realizado a partir de la revisión documental llevada a cabo para este trabajo, ordenando la exposición por décadas. Para ello, también se han tenido en cuenta las opiniones al respecto de los alcaldes y alcaldesas entrevistadas.

Durante la década de 1960-1970, observamos un interés real para promover la participación ciudadana implementando medidas específicas como la Ley de Sindicalización Campesina de 1967 (N° 16.625) o la Ley de Organizaciones Comunitarias de 1968 (N° 16.880). Estas iniciativas tuvieron un impacto positivo en términos de aumentar la conciencia cívica y fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Durante la dictadura militar chilena (1980-1990) se implementaron medidas que restringieron severamente la participación ciudadana, principalmente a través del Decreto N° 110 de 1979 y la Ley N° 18.695 de 1988. Estas normativas establecieron un sistema centralizado y burocrático que dificultó la formación de organizaciones sociales y concentró el poder municipal en la figura del alcalde, limitando significativamente la participación ciudadana en asuntos públicos. Así, a raíz del análisis de estas normativas y de sus efectos, se puede afirmar que este período dejó una herencia que persiste hasta nuestros días, reflejada en una cultura de participación debilitada y una marcada desconfianza ciudadana hacia las instituciones estatales, aspectos que continúan influyendo en la relación entre la ciudadanía y el Estado, a pesar de las posteriores reformas democráticas.

Más tarde, con la entrada de la democracia en 1990, llama la atención un cambio destacable promovido por la creación de organismos públicos destinados al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la promulgación de la ley que estableció normas sobre juntas de vecinos y otras organizaciones comunitarias (N° 19.418). Estas medidas incentivaron una transformación fundamental en la participación ciudadana, al romper con las restricciones del período dictatorial. La Ley N° 19.418 no solo reestableció y legitimó legalmente las juntas vecinales, sino que también creó un marco institucional que permitió a las comunidades participar activamente en las decisiones locales. Este cambio sentó las bases para un proceso de descentralización que otorgó a los municipios la autonomía necesaria para desarrollar sus propias ordenanzas de participación, posibilitando el fortalecimiento de la democracia desde el nivel local. En la actualidad de los 346 municipios existentes en Chile, 285 poseen ordenanzas especiales de participación, 44 no la tienen y 17 no lo informan.

El despliegue de ordenanzas locales ha sido significativo, aunque su mera existencia no garantiza la consolidación de la participación. Esta idea ha sido recurrente en las entrevistas realizadas, en las que los participantes reconocen que, si bien la implementación de la democracia marcó un cambio importante, el éxito de las normativas locales para promover la participación depende en gran medida del liderazgo del alcalde en funciones y su capacidad para superar las limitaciones existentes.

No es suficiente una ordenanza de participación, la participación no pasa por un decreto, hay que gestionarlo y eso significa recursos humanos y económicos que no están fácilmente disponibles (Entrevistado A4).

El análisis de las ordenanzas municipales de participación refleja una clara división temporal marcada por la Ley N° 20.500 de 2011. Antes de esta ley, las ordenanzas surgían de iniciativas locales genuinas, demostrando innovación y adaptación a contextos específicos expresado en los escasos municipios que habían implementado este mecanismo. Sin embargo, después de 2011, predomina un modelo estandarizado propuesto por el gobierno central, evidenciado en que 285 de 346 municipios tienen ordenanzas estandarizadas del modelo central. Este alto porcentaje de cumplimiento formal no garantiza una implementación efectiva de la participación, confirmando la brecha identificada en el estudio entre el marco normativo y la ejecución local real.

Más tarde, durante la década de 2000-2010 se implementaron nuevas medidas para fomentar la participación ciudadana, como la digitalización de los procesos de participación o la promoción de la transparencia en la toma de decisiones respecto de políticas públicas locales. Aun así, observamos que estas iniciativas tuvieron un efecto mixto, ya que, si bien lograron aumentar la accesibilidad y facilitar la participación, se enfrentaron a desafíos relacionados con la desconfianza en las instituciones o con la voluntad de quien asumiese el liderazgo municipal, entre otras barreras.

El otro camino es el de hacerlo entre todos y es mejor, tiene más sustentabilidad, produce más cambios, es más estable. Son dos caminos que ocurren en las comunas indistintamente de su color político. Y, en general, hay una falta de reflexión, de convicción, de sentido común para decir: “Esta es la manera de lograr mejores resultados en la gestión municipal” (...). Y ante la dificultad de promover la participación, muchos terminan optando por una autocracia (Entrevistado A1).

Por último, desde la década del 2020 hasta la actualidad se suceden dos acontecimientos importantes para fomentar la participación ciudadana: el plebiscito nacional realizado en octubre de 2020, que buscaba profundizar la participación directa, y el proceso constitucional de 2023; eventos que reflejaron un interés en promover una mayor participación ciudadana en el país. No obstante, ambos procesos fueron rechazadas por la ciudadanía, aun presentando nuevos formatos de participación (García-Huidobro y Ortega, 2022).

El gráfico que se presenta a continuación fue construido a partir de una revisión exhaustiva documental (leyes fundamentales, ordenanzas municipales y documentos históricos desde 1925 hasta 2023). Los datos se organizaron cronológicamente, identificando hitos legislativos y medidas de participación ciudadana, que luego fueron contrastados a través de las entrevistas y la documentación oficial, según una de las dimensiones del estudio.

Gráfico 3: Evolución de las medidas implantadas para potenciar la participación

Nota: Elaboración propia.

Tras la revisión de las medidas que se han ido implantando, se puede afirmar que en Chile se ha apostado por distintas alternativas para fomentar la participación ciudadana, pero vemos que no se ha hecho lo suficiente a nivel local. Así lo confirman los alcaldes y alcaldesas entrevistadas, que entienden que la participación ciudadana es un fenómeno complejo y multifactorial y que no se puede atribuir únicamente a la presencia o ausencia de déficits específicos en las legislaciones implementadas. De ahí que piensen que poseer un proyecto político que permita sostener esta participación resulta fundamental. Destacan que algunos liderazgos locales han intensificado la participación con dosis de creatividad, lo que indica que es posible realizar esta labor y que esto estaría directamente relacionado con las capacidades técnico-políticas del líder local y sus equipos de trabajo, como ya se destaca en la cita anterior.

5.4. Desafíos y oportunidades del municipalismo participativo

Las barreras en la implementación de mecanismos participativos se evidencian en varios niveles. Como señala uno de los entrevistados:

Soy un convencido que la democracia cuesta. En Chile costó recuperar la democracia y cuando regresó comenzamos, en lo municipal, a dictar ordenanzas de participación. Pero después nos dimos cuenta de que no bastaba con eso, que había que hacerlo y ahí estamos medios jodidos porque muchas veces no sabemos cómo hacerlo (Entrevistado A3).

Esta reflexión revela la brecha entre la normativa y su implementación efectiva, factores que facilitan la participación efectiva se relacionan con el diseño institucional y el liderazgo municipal. Como explica un alcalde:

Primero hay que definir el tipo de desarrollo de esa comuna, considerando sus variables económicas, sociales, culturales... Si uno logra construir una idea común, todos los procesos de participación apuntan a construir ese modelo [...]. Y es una decisión política que debe tener instrumentos, como el Plan Regulador, el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan de Educación, el Plan de Salud (Entrevistado A1).

Las propuestas de mejora desde la experiencia municipal apuntan a superar el modelo tradicional de liderazgo, “La arquitectura institucional municipal está excesivamente condicionada por la figura del alcalde, lo que representa una limitación estructural para la democracia local” (Entrevistado A5). Reconocer que la participación efectiva depende del modelo político adoptado es voz de uno de los entrevistados que expresa: “En un modelo político más democrático, más inclusivo, la participación juega un tremendo rol. En un modelo individualista es más complejo” (Entrevistado A3).

Las recomendaciones para fortalecer la participación ciudadana a nivel local incluyen:

Desarrollar procesos participativos vinculantes, como demuestra la experiencia en salud: “Con la inclusión efectiva de la opinión de los usuarios en los consejos comunales de salud pudimos lograr metas que antes habían sido imposibles de lograr” (Entrevistado A2).

Fomentar la participación desde temprana edad, como evidencia la experiencia educativa: “En la comuna fuimos más allá de la materialización de los consejos escolares creando el parlamento estudiantil” (Entrevistado A1).

Estos desafíos y oportunidades se enmarcan en un contexto de evidente necesidad de fortalecer los mecanismos participativos a nivel local para revertir los índices de baja participación social.

6. Discusión

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana de participación ciudadana (Latinobarómetro, 2009; OCDE, 2017; Collado, 2018) coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y objetivos de gestión de las políticas públicas no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad para hacerlos exigibles (Delamaza, 2011). Chile es uno de los pocos países de la región con más trabas para la realización de mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional, (Altman *et al.*, 2014) y, sin embargo, las posibilidades de materialización de estas son posibles mayormente a nivel municipal.

El análisis de la participación ciudadana municipal requiere una aproximación teórica multidimensional que integre diversas perspectivas complementarias. Las teorías sobre poder y gobernanza (Foucault, 2008) proporcionan un marco para comprender cómo las relaciones de poder condicionan la participación efectiva a nivel local esto se complementa con las teorías de capital social (Coleman, 1988; Putnam, 1993), que explican cómo las redes sociales y la confianza facilitan o dificultan la participación comunitaria. A su vez, las teorías sobre cambio institucional

(North, 1990) y capacidades institucionales (Grindle y Hilderbrand, 1997) ayudan a comprender la brecha entre el diseño normativo y la implementación efectiva de mecanismos participativos, no solo como un mecanismo formal, sino como un proceso complejo donde interactúan dinámicas de poder, redes sociales y capacidades institucionales.

En el caso de Chile se ha constatado que durante las últimas décadas se han realizado esfuerzos notables para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, modernizando el aparato estatal y reformando su sector público con el objetivo de prestar mejores servicios a los ciudadanos (OCDE, 2017). En esta línea, se desarrollaron las “siete modernizaciones”, nombre con el cual se conocieron las reformas estructurales llevadas a cabo desde 1979 por economistas neoliberales y que tuvieron un efecto inimaginable respecto al ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, estas reformas consolidaron profundas redefiniciones del Estado sin el correspondiente desarrollo ciudadano.

La dimensión institucional del problema se evidencia en lo que Boisier (1995) describe como la importancia de establecer organizaciones mediadoras que conecten directamente al ciudadano con el Estado. Esta observación coincide con el análisis de De Roux *et al.* (1990) sobre cómo la participación social tiene alcances políticos que deberían fortalecer la democracia de base. El modelo de desarrollo ha generado lo que Baños (2006) describe como una crisis de representatividad, reflejada en los datos actuales del PNUD (2024) que muestran mínimos históricos: 15 % en confianza interpersonal y 22 % en participación en organizaciones.

Bronfman y Gleizer (1994) argumentan que la participación comunitaria debe entenderse como un proceso que transforma las relaciones de poder, superando su concepción como mera herramienta instrumental. Esta visión se complementa con lo observado en nuestro estudio, donde se evidencia un contraste entre el desarrollo legislativo y su implementación práctica. Como señala Delamaza (2011), la mera existencia de mecanismos participativos no garantiza una transformación exitosa de las políticas públicas. De hecho, nuestros resultados revelan que, aunque existe un marco legal cada vez más favorable, lograr una participación ciudadana efectiva continúa siendo un reto significativo.

Así, la brecha identificada entre legislación e implementación refleja lo que Montecinos (2019) describe como la necesidad de perfeccionar la participación más allá de los marcos normativos. Esta paradoja entre marco normativo y práctica se refleja en lo que González (2008) identifica como la existencia de dos tipos de administraciones municipales: aquellas justificadas por sus escasos recursos y otras que desarrollan verdaderas gestiones locales innovadoras. Esta variabilidad se evidencia particularmente en experiencias como los consejos comunales de salud, donde algunos municipios han logrado resultados medibles en indicadores de salud pública mientras otros mantienen estos consejos como instancias meramente formales (Méndez y Venegas 2010).

Los casos exitosos documentados en este estudio vinculados a los ámbitos de salud y educación demuestran que cuando existe voluntad política y capacidad institucional, los mecanismos participativos pueden generar resultados tangibles, alineándose con lo que la OCDE (2017) señala sobre la importancia de la creación de las políticas públicas con la participación de todos los niveles. El modelo chileno de participación socio-comunitaria en salud, implementado desde la atención primaria, ha evidenciado avances significativos. Este enfoque, caracterizado por su énfasis

preventivo basado en determinantes sociales, opera mediante consejos comunitarios vinculados a centros de salud. Su éxito radica en educar a las comunidades para resolver problemas locales de salud, generando autosuficiencia y aprendizajes aplicables a otras problemáticas comunitarias (Chelala y Paganini, 1993).

Las municipalidades se dividen en dos tipos según González (2008): las que justifican su inacción por falta de recursos y las que implementan gestiones innovadoras. Esta diferencia se observa en los consejos comunales de salud, donde algunos municipios logran mejorar indicadores sanitarios mientras otros los mantienen como organismos puramente formales (Méndez y Venegas 2010).

Por otra parte, el rol determinante del liderazgo local encontrado en nuestra investigación dialoga con los planteamientos de Sella (2015), Castañeda (2019) y Putnam (1993) sobre la legitimación de la participación como vía de solución en procesos sociales. Sin embargo, nuestros hallazgos sugieren que esta dependencia del liderazgo individual puede ser también una debilidad para la institucionalización de procesos participativos. Esta tensión se refleja en los planteamientos de Casas (2009) y Soma y Vatn (2014) sobre la necesidad de espacios públicos donde la ciudadanía pueda incidir en las decisiones que les afectan.

Según Montecinos (2019), las limitaciones constitucionales municipales se vinculan al “iluminismo democrático” estatal chileno. La participación ciudadana se ha visto limitada por el centralismo, el presidencialismo y las reformas neoliberales. Valenzuela (2017) señala que las políticas públicas se definen centralmente, sin considerar las realidades municipales. Salazar y Pinto (2000) identifican dos aspectos en la participación chilena: uno que busca conocer la opinión ciudadana y otro que mantiene el poder político-económico.

La tendencia de reducir el Estado ha favorecido respuestas individuales frente a desafíos colectivos debido a factores culturales y económicos (Sanhueza, 2012). La complejidad de esta situación se refleja en lo que Westoby *et al.* (2006) describen como la necesidad de dotar de sentido a las experiencias vitales del grupo para transformar la realidad social. Como señala Hanisch (2016), es necesario abrir los espacios de participación a la comunidad como una forma de vincular lo personal a lo social y visibilizar que “lo personal es lo político” y de esta manera reconstruir tejido social y perfeccionar la democracia.

Actualmente, el gobierno del presidente Gabriel Boric ha planteado propuestas para incentivar la participación y ajustar el modelo de desarrollo hacia uno más equitativo, pero aún es muy pronto para evaluar la materialización de estas propuestas y sus efectos en la participación de la ciudadanía. Sin embargo, como advierte García-Huidobro y Ortega (2022), los recientes procesos constituyentes demuestran la complejidad de estos cambios institucionales. El modelo tradicional dominante en la toma de decisiones sigue siendo vertical y jerárquico, obstruyendo las posibilidades de participación de la ciudadanía como parte del proceso de toma de decisiones (Consejo Nacional Participación Ciudadana, 2017).

Las experiencias municipales indagadas muestran que es posible dinamizar la participación de manera más coherente (Marchioni, 1999). Esto se alinea con lo que Méndez (2009) define como

el beneficio de las estructuras comunitarias para interferir en problemáticas sociales. Los desafíos actuales, como señalan Zambrano y Huiqui (2020), se reflejan en la necesidad de una participación más profunda de la ciudadanía para buscar salidas a la crisis nacional e institucional de representación.

7. Conclusiones

Los gobiernos locales en Chile cuentan con legitimidad y un marco normativo que permite fomentar la participación ciudadana y vincularla con servicios de distintos niveles administrativos, convirtiéndose en un espacio óptimo para el desarrollo de iniciativas y desarrollo comunitario. Sin embargo, pese a los avances normativos en materia de participación ciudadana durante las últimas cuatro décadas, persisten importantes desafíos en su implementación efectiva a nivel municipal.

Vemos como la participación ciudadana municipal alcanza su máximo potencial cuando convergen tres condiciones esenciales: un liderazgo comprometido con las acciones concretas, la institucionalización de mecanismos participativos y la continuidad de los procesos, generando así transformaciones tangibles en la vida comunitaria. Por otra parte, las transformaciones requieren una estructura institucional robusta, con unidades técnicas especializadas, recursos dedicados y sistemas de seguimiento efectivos.

Así, el camino hacia una participación sostenible exige la profesionalización de los equipos municipales, el desarrollo de metodologías innovadoras que incorporan nuevas tecnologías, y la creación de redes colaborativas entre municipios para compartir experiencias exitosas. Con tal de superar la dependencia de posibles liderazgos individualistas que no comparten poder y arraigar la participación en la cultura institucional. De igual manera es fundamental establecer protocolos claros, vincular la participación con mejoras concretas en la calidad de vida y desarrollar capacidades técnicas que permitan medir y evaluar el impacto de estas iniciativas en el desarrollo local.

La promoción de la educación para la participación a nivel municipal emerge como un elemento fundamental para la formación de ciudadanos informados y comprometidos, capaces de contribuir activamente al desarrollo de su comunidad y territorio. En este sentido, la participación ciudadana constituye una alternativa para la construcción del consenso social y una herramienta de educación y desarrollo de la ciudadanía activa, en respuesta a la burocracia y la ineficiencia institucional; por ello el aula es el reflejo del territorio y desde allí han de surgir procesos que impactaran en el barrio.

Finalmente, la evidencia sugiere que el éxito de las políticas de participación ciudadana dependa no solo del marco normativo, sino principalmente de la capacidad de los gobiernos locales para implementar mecanismos efectivos y sostenibles. El desafío futuro radica en cerrar la brecha entre la legislación y la práctica, fortaleciendo las capacidades municipales y generando condiciones que permitan una participación ciudadana significativa y transformadora que contribuya al desarrollo de una mejor democracia en Chile.

Referencias

- Altman, D., Agüero, S., & Salas, V. (2014). *Municipalidades, Ciudadanos y Democracia Directa en Chile: Esbozos de una relación fluida* [Archivo PDF]. <https://bitly.cx/3DU8o>.
- Anleu-Hernández, C. M, García-Moreno, C. (2021). Community development as a key element in social work education and practice in Spain. *Community Development Journal*, 56(4), 644-662. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsab026>.
- Aron, R. (1968). *Democracia y totalitarismo*. Barcelona: Seix barral.
- Arstein, S. (1969). A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 2(4), 35-58. <https://bitly.cx/ZYnR>.
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, M. J., & Borcoski, I. (2020). *Las huellas del futuro. Apuntes municipales para una nueva constitución: economía política y territorio*. Santiago de Chile: Corporación Ciudad y Derechos.
- Boisier, S. (1995). La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio). *Revista de Estudios Regionales Universidades Públicas de Andalucía*, 1(41),15-38. <https://bitly.cx/RdT5>.
- Bowen, G. A. (2009). Análisis de documentos como método de investigación cualitativa. *Revista de investigación cualitativa*, 9(2), 27-40.
- Bronfman, M., y Gleizer, M. (1994). Participación comunitaria: ¿necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria. *Cadernos de saúde pública*, 10(1), 111-122. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1994000100012>.
- Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(205), 59-76. <https://bitly.cx/NDs6U>.
- Castañeda, P., Cazorla, K., & Cuevas, K. (2019). A 40 años de la Declaración de Alma Ata. Salud para todos en la Atención Primaria Chilena. *Revista Chilena de Salud Pública*, 22(2), 171-178. <https://doi.org/10.5354/0719-5281.2018.53248>.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120. <https://bitly.cx/Lzab>.
- Collado, A. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana en Chile: ¿Poder ciudadano o mantenimiento de la hegemonía? *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 4(1), 79-98. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2018.50424>.
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Informe Final* [Archivo PDF]. <https://bitly.cx/OMl4>.

- Corporación Latinobarómetro (2009). *Informe Latinobarómetro 2009* [Archivo PDF]. <https://bitly.cx/KcwEZ>.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dahl, R. A. (1956). *A preface to democratic theory*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Delamaza, G., & Flores, D. (Eds.). (2009). *Gestión municipal participativa: construyendo democracia cotidiana*. Santiago de Chile: Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis*, 10(30), 45-75. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>.
- Denzin, N. (1978). *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Nueva York: McGraw Hill.
- Deterding, N. M, Waters, M. C. (2021). Flexible coding of in-depth interviews: A twenty first-century approach. *Sociological Methods & Research*, 50(2), 708-739. <https://doi.org/10.1177/0049124118799377>.
- Easton, D., & Framework, A. (1965). *For Political Analysis*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Foucault, M. (2008). *Seguridad, territorio, población*. España: Ediciones Akal.
- García-Huidobro y Ortega, (2022). *Re: ¿Por qué fracaso el proceso constituyente chileno?* Fundación FAES. <https://bitly.cx/z81Z>.
- Gaventa, J., & Barrett, G. (2010). So what difference does it make? Mapping the outcomes of citizen engagement. *IDS Working Papers*, 2010(347), 01-72. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2010.00347_2.x.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine Publishing Company.
- Grindle, M. S., & Hilderbrand, M. E. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public administration and development*, 15(5), 441-463. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>.
- Gobierno, C. B. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 207-224. <https://bitly.cx/sQvDQ>.
- González, R. (2008). *Poderes Locales, Nación y Globalización*. Chile: Ediciones Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (2019). *Ethnography: Principles in practice*. Reino Unido: Routledge.

- Hanisch, C. (2016). *Lo personal es político*. Chile: Ediciones Feministas Lúcidas.
- Hervás de la Torre, A. (2011). La participación comunitaria en salud y el trabajo social sanitario. *Revista de trabajo y acción social*, 50, 146-186. <https://bitly.cx/yYou>.
- Karsten, A. (2012). *Participation models: Citizens, youth, online: A chase through the maze* [Archivo PDF]. <https://bitly.cx/UdXW2>.
- Kliksberg, B., & Rivera, M. (2004). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Marchioni, M. (1999). *Comunidad, participación y desarrollo Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. España: Editorial Popular.
- Marshall, C., & Rossman, G. (2016). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.
- Méndez, C. A., & Venegas López, J. J. (2010). La participación social en salud: el desafío de Chile. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 27(2), 144-148. <https://bitly.cx/hkqV>.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (1999). *Material de Apoyo para la Caracterización y Análisis de la Oferta Pública de Programas Sociales Dirigidos a Grupos Prioritarios* [Archivo DOC]. <https://bitly.cx/bAYQC>.
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362. <https://bitly.cx/JfDyE>.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). *Chile: La Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente*. <https://bitly.cx/Uow3>.
- Orellana, A., Vicuña, M., & Moris, R. (2017). Planificación urbana y calidad de vida: aproximación al estado de la planificación local en Chile. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 10 (19), 88-109. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.pucv>.
- Chelala, C. & Paganini, JM. (1993). Los sistemas locales de salud en las Américas: una estrategia social en marcha. (<https://iris.paho.org/handle/10665.2/31188>).
- Peters, B. G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, IV (2), 257-276.
- Programa de las Naciones Unidas (2014). *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. <https://bitly.cx/VEmM>.
- Programa de las Naciones Unidas (2024). *¿Por qué nos cuesta cambiar?* [Archivo PDF] <https://bitly.cx/CS55L>.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in moderns Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

- Roux, G. D., Pedersen, D., Pons, P., Pracilio, H., & Paganini, J. M. (1990). Participación local y sistemas locales de salud. *Publicación Científica Organización Panamericana de la Salud*, 519, 28-49.
- Sabatier, P. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1):21-48. doi:10.1017/S0143814X00003846 <https://bit.ly/3PucEXe>
- Salazar, G. y Pinto, J. (2000). *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM.
- Sanhueza Cisterna, A. (2012). Chile: de la comunidad de ciudadanos a la de consumidores. *Tendencias & Retos*, 17(2), 27-35. <https://bitly.cx/5RwP>.
- Schumpeter Aloys, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Editorial Aguilar.
- Seller, E. P. (2015). Trabajo Social y desarrollo local comunitario en el siglo XXI. *Arbor*, 191(771), 208. <https://doi.org/10.3989/arbor.2015.771n1010>.
- Soma, K., & Vatn, A. (2014). Representing the common goods—stakeholders vs. citizens. *Land Use Policy*, 41, 325-333.
- Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2023). *¿Se encuentra constituido el Consejo Comunal de organizaciones de la sociedad Civil (COSOC) en su municipio?*. Recuperado el 9 de enero 2025 de http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2023). *¿Existe alguna ordenanza de participación ciudadana?* Recuperado el 9 de enero de 2025 https://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- Stiglitz, J., & Pike, R. M. (2004). *Globalization and its Discontents*. Estados Unidos: W. W. Norton & Company.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Tomassini, L. y Armijo, M., (2002). *Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y Desafíos*. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Valenzuela, E. (2017). Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda. *Eure*, 43(130), 309-313. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612017000300309>.
- Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura Económica.
- Wright, E. O. (2020). *Envisioning real utopias*. Londres: Verso Books.
- Westoby, M., Weiher, E., Enquist, B. y Mc Gill, B. (2006). Rebuilding community ecology from functional traits. *Trends in Ecology & Evolution*, (4)21, 178-1985. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2006.02.002>

Zambrano y Huaiqui (2020). Geo-Constituyente: cabildos y asambleas autoconvocadas. La recuperación de espacio público por parte de la organización popular. *Revista Planeo*, 42. <https://bitly.cx/01MD>.

NORMAS CITADAS

Ley N° 20.500 del 2011. Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <https://bcn.cl/2f7nb>.

Ley N° 20.911 de 2016. Crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el estado. <https://bcn.cl/2f702>.

Ley N° 19532 de 1997. Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. <https://bcn.cl/2f8qo>.