
THE CHALLENGE TO FOSTER CITIZEN PARTICIPATION: SOME REFLEXIONS ON THE CHILEAN CASE

Sofia Donoso¹

Postdoctoral Research Fellow

Centre for Social Conflict and Cohesion Studies (COES) - Chile

sofia.donoso@mail.udp.cl

I. Citizen participation in Latin America

Spurred by social mobilization and international factors, the 1980s in Latin America witnessed the transition from authoritarian rule to democracy. Since the beginning of the 1990s, electoral democracy has been achieved in most parts of the region. Yet, there is a widespread dissatisfaction among citizens with regard to social justice, governmental efficiency and political inclusion (Dagnino et al., 2006). As a consequence, during the last two decades, Latin America has witnessed the rise of protest politics which call into attention the faults of the current state of democracy. In most cases, social movements have questioned both the way in which policy is elaborated and implemented and the policy orientation, i.e., the type of policies delivered to citizens. The Student Movement in Chile is no exception to this regional trend. Staging the largest protests since the reinstatement of democracy in 1990, the students have demanded not only a structural education reform to address current socio-economic segregation but also a new constitution that allows for more citizen participation.

Indeed, as the 2004 UNDP report on democracy in Latin America acknowledges, the greatest challenge of the region is to extend a democracy of voters to a democracy of citizens, advancing “[...] a type of politics that provides options, harnesses intentions and permits democratic empowerment” (2004:30). In this way, the vast debate on the transition, its determinants and effects that dominated the 1980s and 1990s has gradually been replaced by a focus on the quality of democracy, i.e., the ways in which democracies actualize their potential as political regimes.

In this context, there has been a broad debate on the institutional mechanisms to foster citizen participation, and through this, contribute to the deepening of democracy in Latin America. Initiatives in this direction require the recognition by the political establishment that democratization goes beyond the narrow conception of representative democracy. In short, it involves acknowledging that the attainment of free elections does not say much about the equality involved in the process of making collective decisions. In the following pages, I discuss possible ways of addressing this challenge.

¹ My academic sponsor for this grant was the Departamento de Investigación y Estudios-DIE of the Universidad Academia Humanismo Cristiano.

II. The political importance of citizen participation

What is – in theory and in practice – the political importance of citizen participation? This debate derives from a general critique to representative democracy and the recognition of the needs of going beyond free and fair elections to legitimate our political systems. Since democracy not only denotes a political system where power is acquired through elections, but also involves the need of the governments to be accountable to the people, scholars have insisted on the importance of participation and deliberation as a means to facilitate governments' responsiveness to people's preferences and interests and thus, deepen democracy (Drysek, 2000).

Although participation is a contested concept, it can be understood as an increased citizen control over the state, and the enhancement of ordinary people's capacity to decide on issues that affect their lives (Avritzer, 2009). The fact that such initiatives allow for the inclusion of citizens' views on policies, encourage mutual respect between the participants, and, finally, improve the quality of the decisions taken through an informed exchange of opinions, also contribute to increase the legitimacy of democracy. In this way, it has been argued that in participatory institutions such as for example the experience of participatory budgeting in Brazil, deliberation enhances the legitimacy of the policy initiatives through participation and accountability (Fung and Olin Wright, 2001).

Participatory institutions, however, have not remained without criticisms. The creation of participatory councils in Brazil for example, developed parallel to clientelistic webs, coopting, diluting the demands of the social movement members that were participating, and thus weakening their role as promoters of social change (Hochstetler, 2000). It has also been noted that institutional mechanisms to promote participation can reproduce and even deepen previously existing inequalities (Baiocchi, 2001). This is explained by the fact that deliberative models reinforce the power of educated people, and exclude other ways of communicating apart from formal argumentation. Consequently, socio-economic inequalities and fragile political and cultural conditions may offset the benefits of deliberative institutional designs that seek to foster citizen participation.

So, while recognizing the importance of creating institutions that promote the participation of citizens, it is central important to avoid the employment of universal formulas. Instead, it is crucial to acknowledge that both the need for and the deliberative capacity of state institutions is highly context dependent and defined by variables such as literacy and education, shared language, voting system designs, political culture, and, more generally, state structures and institutions. With this caveat in mind, in the next section I offer a policy proposal to foster citizen participation in Chile.

III. A proposal to foster citizen participation in Chile

So far, both the importance of fostering citizen participation and the need for a careful and context-specific institutional design to promote this aim have been emphasized. Without a doubt, the use of participatory institutions and the prospects of the fulfilling of their objectives will be defined by the expectations that social and political actors put in them.

It is outside the scope of this policy brief to account for the history of the predominant modes of state-civil society interactions that have characterized the post-transition era. Yet it is necessary to underline the long-term impact of the elite-led transition to democracy, and the gradual demobilization of civil society actors in general and social movements in particular. After democratic rule had been consolidated and the fear of an authoritarian reversal had been overcome, awareness of the need of promoting a more participatory democracy increased in the mid-2000s. This paved the way for an intense debate on how to tackle this challenge. A point of inflection can be identified in the election of Socialist Michelle Bachelet who won the elections in 2006 with the slogan “I am with you” (*Estoy contigo*), and by reassuring continuity with the previous Concertación governments while introducing a “bottom-up” approach based on four principles: incorporate citizen participation in public administration, strengthen civil society organizations, introduce reforms regarding access to information, and inter-cultural policies (Aguilera, 2007).

In this context, the demands of important social movements such as the 2006 *Pingüino* movement and the 2007 Contract Workers movement were addressed by creating a Presidential Advisory Commission. These commissions were composed of experts in the fields of education and labor, respectively, and were innovative in that they incorporated leaders of the movements that had motivated their constitution, and other civil society actors. Nevertheless, the outcomes of these commissions – policy recommendations that were translated into bills regarded as timid – de-legitimised this institutional mechanism to channel social movement demands. Taking into consideration this widely discussed experience, the policy proposals outlined below seek to go beyond ad-hoc and short-term solutions and promote the gradual strengthening of civil society actors who, together with other political actors, can exert social pressure and build the socio-political alliances needed to approve pending democratizing and equity-enhancing reforms.

i. Thinking short-term: Restore confidence between political parties and social movements

When comparing to other Latin American countries, confidence in political parties and political institutions, and satisfaction with the functioning of democracy have been low in Chile during the last decade (Latinobarómetro, various years). In this regard, a prerequisite of any effort to promote citizen participation in Chile, and through this way advance towards a more substantive form of democracy, is to restore confidence in both the political establishment and political institutions. Thinking about initiatives that could be taken by the incumbent government – composed of the centre-left political parties that formed the

Concertación between 1990 and 2010, in addition to the Communist Party – I propose the following short-term measures. These aim to signal a new pact with civil society actors which can serve as a base for later long-term efforts.

- **Policy-engagement initiatives.** The newly elected government of President Bachelet has planned significant tax and education reforms, and proposed a change of Constitution. Given the complex nature of these reforms, they are not easily understood by public opinion. As a way of informing about the features and purposes of the reforms, the government should make wide use of public hearings. A special effort should be made to invite civil society actors who then can socialize information about the reforms to their respective constituencies. This strategy could be complemented by public presentations made by ministers and sub-secretaries responsible for the reforms. These initiatives fulfil the double objective of engaging civil society actors and signalling that the reform efforts must be pursued in a joint effort.
- **“Going public”.** Given the structural nature of the reforms proposed by the incumbent government, there has been widespread opposition by strategic and powerful actors. As a way overcoming current hostilities, the government should “go public”, i.e., strengthen its efforts to inform public opinion about the reforms and resonate with demands for greater social justice. This strategy also signals the government’s willingness to build a pact with social actors that can serve to exert pressure and have the reforms approved.

ii. Thinking long-term about strengthening civil society actors

Policy engagement and institution-building

- **Access to information.** A central way of fostering awareness and participation to advance democratization in Chile is to provide access to information on political institutions and their work. This access should be institutionalized through for example bills that improve transparency in the policy-making-making process, enhance online access of the discussion of bills, and secure procedures that permit citizen oversight of the work of the political establishment.
- **Priority-setting meetings.** Another way of engaging social movement representatives and civil society actors more generally is to invite them to participate in priority-setting meetings at the ministry of the relevant policy field. In this way, ministries secure to incorporate citizen groups’ priorities and urgent concerns into their policy planning. This strategy also serves to strengthen the organization of civil society groups that need to prepare for meetings, etc.
- **Permanent committees with the participation of civil society representatives.** In addition to the former, the incorporation of citizens’ viewpoints in the design of public policies should also be promoted by the creation of a permanent committee with social actors. As part of the strategic planning of each ministry to improve the chances of

getting bills passed, these permanent meetings could strengthen the strategy of “going public” when opposition to the policy initiatives impedes their approval.

Support of civil society organizations

- **Funding to support civil society organizations.** As a way of strengthening of social movement organizations and civil society groups, the state should strengthen the currently available pool of funding opportunities.
- **Funding for the construction of social networks among civil society organizations.** Related to the former proposal, there should be additional funding opportunities for citizen groups who wish to enhance their networks with other organizations in the same policy field. This would promote the construction of common agendas and strengthen the capacity of social actors to engage in policy debates.
- **Training of social movement leaders.** An addition way of strengthening social movement organizations is to offer training to social movement leaders that enhance their skills to construct discourse, organization and capacity to participate in policy debates.

Bibliography

- Aguilera, Carolina (2007): “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”. In *América Latina Hoy*, No. 46, pp. 119-143.
- Avritzer, Leonardo (2009): *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001). "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." *Politics Society* 29,: 43-72.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. and Panchifi, Aldo (coord.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin (2001): “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”. In *Politics and Society*, Vol. 29, No. 5, pp. 5-41.
- Hochstetler, Kathryn (2000). "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy." In *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, edited by Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- UNDP Human Development Report Chile (2004): *Democracy in Latin America. Towards a citizens' democracy*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

EL DESAFÍO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA CHILENA

Sofía Donoso²

Postdoctorante

Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) - Chile

sofia.donoso@mail.udp.cl

I. Participación ciudadana en América Latina

Presionado por las movilizaciones sociales y por factores internacionales, durante los 80 América Latina ha sido testigo de transiciones desde regímenes autoritarios a democracias. Desde comienzos de los 90, la democracia electoral ha sido alcanzada en la mayor parte de la región. Sin embargo, existe una muy expandida molestia en los ciudadanos en relación a la justicia social, la eficiencia gubernamental y la exclusión política (Dagnino et al., 2006). A consecuencia de ello, en América Latina se han presenciado protestas políticas que han llamado la atención sobre deficiencias en las actuales democracias. En la mayoría de los casos, los movimientos sociales han cuestionado tanto los caminos para definir políticas como las orientaciones de las mismas, a saber, el tipo de políticas en oferta a los ciudadanos. El movimiento estudiantil en Chile no ha sido una excepción de esta tendencia. Establecidas desde la reinstalación de la democracia el año 1990, los estudiantes han demandado no sólo reformas estructurales en educación orientadas a revertir las actuales discriminaciones socio-económicas sino, además, una nueva constitución que permita una mayor participación ciudadana.

El Informe sobre la Democracia del PNUD del 2004 señala que el mayor desafío de la región era el avanzar desde una democracia de votantes hacia una democracia de ciudadanos. De esta manera, el amplio debate acerca la transición hacia la democracia, sus determinantes y efectos, ha sido gradualmente reemplazada por un enfoque sobre la calidad de la democracia y la manera en que los países de la región actualizan el potencial democrático de sus sistemas políticos.

En este contexto ha habido un amplio debate sobre los mecanismos institucionales para acoger la participación ciudadana y, a través de ello, contribuir a la profundización de la democracia en América Latina. Iniciativas en esa dirección requieren del reconocimiento de los poderes políticos de que la democratización va más allá de la estrecha concepción de la democracia representativa. En síntesis, ello implica el reconocimiento de que el logro de las elecciones libres y competitivas no dice mucho sobre la igualdad propia de los procesos de

² Mi sponsor académico para esta beca fue el Departamento de Investigación y Estudios-DIE de la Universidad Academia Humanismo Cristiano.

toma de decisiones colectivas. En las siguientes páginas discuto sobre los posibles caminos para enfrentar este desafío.

II. La importancia política de la participación ciudadana

¿Cuál es – en la teoría y en la práctica – la importancia política de la participación ciudadana? Este debate proviene de la crítica general a la democracia representativa y del reconocimiento de la necesidad de ir más allá de las elecciones libres y competitivas para legitimar nuestros sistemas políticos. Desde que la democracia no sólo significa un sistema político donde el poder es logrado a través de elecciones sino que, además, incluye la necesidad de los gobiernos de rendir cuenta a su electorado, los estudios insisten en la importancia de la participación y de la deliberación como medios para facilitar a los gobiernos responder a las preferencias ciudadanas y a sus intereses y, así, profundizar la democracia (Drysek 2000).

Si bien la participación, en tanto concepto, es algo controvertido, se la puede comprender como el creciente control ciudadano sobre el Estado y el perfeccionamiento de la capacidad de la gente por entender y decidir sobre los temas que le afectan en sus vidas (Avritzer 2009). El hecho de que tales iniciativas permitan la incorporación de los puntos de vista ciudadanos sobre políticas; fomenten el mutuo respeto entre los participantes; y, finalmente, mejoren la calidad de las decisiones tomadas a través del intercambio informado de opiniones, aumenta la legitimidad de la democracia. En este sentido, se ha argumentado que en instituciones participativas, como la experiencia de diseño presupuestario en Brasil, la deliberación amplía la legitimidad de las iniciativas de políticas a través de esta participación y de la rendición de cuentas (Fung and Olin Wright, 2001).

Así y todo, las instituciones participativas no han estado exentas de críticas. Para comenzar, varios de los consejos participativos desarrollaron redes clientelísticas paralelas, cooptando, diluyendo a los movimientos sociales participantes y, así, debilitando su rol de promotores del cambio social (Hochstetler, 2000). Es decir, los mecanismos para promover la participación ciudadana pueden reproducir y, aún, profundizar las previas desigualdades existentes (Baiocchi, 2001). Y ello debido al hecho de que los modelos deliberativos refuerzan la argumentación formal por sobre otros vías de comunicación. Consecuentemente, las desigualdades socio económicas y las frágiles condiciones políticas y culturales pueden contrarrestar los beneficios de los diseños institucionales que buscan promover la participación ciudadana.

Si bien el reconocimiento de la relevancia política de la participación ciudadana, es importante, además, tomar distancia sobre fórmulas universales para esta participación. En cambio, es crucial el reconocimiento de que tanto la necesidad como la capacidad deliberativa de las instituciones estatales son altamente contexto dependientes y determinadas por variables tales como la alfabetización y la educación, el lenguaje compartido, el diseño del sistema electoral, la cultura política y, más en general, de las estructuras e instituciones estatales. Habiendo descrito lo anterior, en la próxima sección se elaboran propuestas de políticas que encaucen la participación ciudadana en Chile.

III. Una propuesta para acoger la participación ciudadana en Chile

Hasta el momento, se ha enfatizado tanto la importancia de acoger la participación ciudadana como la necesidad de un diseño institucional cuidadoso y específicamente contextualizado con el objeto de promover este objetivo. Sin duda, el uso de instituciones participativas y las expectativas de lograr sus objetivos estará definido por lo que los actores políticos y sociales se propongan con ellas.

Esta más allá de las posibilidades de esta síntesis de políticas relatar la historia de las interacciones entre el Estado y la sociedad civil que han caracterizado la era de las pos transición. Sin embargo, es necesario subrayar el impacto de largo plazo de una transición a la democracia liderada por la elite y la desmovilización gradual de los actores de la sociedad civil en general y de los movimientos sociales, en particular. Posterior a la consolidación de la democracia y que el temor a una recaída autoritaria fue superándose, la conciencia sobre la necesidad de promover una mayor participación democrática fue creciendo a mediados del 2000. Ello posibilitó el camino de un debate intenso sobre cómo enfrentar este desafío. Un punto de inflexión puede ser identificado en la elección de la socialista Michelle Bachelet, quién en el año 2006 ganó la elección con el eslogan *Estoy contigo* y asegurando la continuidad de los previos gobiernos de la Concertación. En esta ocasión, sin embargo, su mirada incorpora cuatro principios: la incorporación de la participación ciudadana en la administración pública, el reforzamiento de las organizaciones de la sociedad civil, la introducción de reformas relacionadas al acceso a la información y políticas inter culturales (Aguilera 2007).

En este contexto, las demandas de movimientos sociales importantes tales como el movimiento *Pingüino* del año 2006 y el movimiento de los trabajadores subcontratistas fueron enfrentados a través de la conformación de Comisiones Asesora Presidenciales con integrantes expertos en esos temas y, de una manera innovadora, con los líderes de esos movimientos y otros actores de la sociedad civil. Sin embargo, los resultados de esas comisiones – recomendaciones de políticas que fueron base de proyectos de leyes tímidas – deslegitimaron este mecanismo institucional para canalizar las demandas sociales. Tomando en consideración esta experiencia ampliamente discutida, las propuestas de políticas sugeridas más adelante procuran ir más allá de las soluciones ad hoc y de corto plazo al enfatizar el gradual reforzamiento de los actores de la sociedad civil quienes, en conjunto con los actores políticos, puedan ejercer presión social y construir alianzas socio-políticas necesarias para la aprobación de las reformas pendientes de democratización y de ampliación de la igualdad.

i. Pensando en el corto plazo: recuperar la confianza entre los partidos políticos y los movimientos sociales

Comparado con otros países latinoamericanos, la confianza en los partidos políticos y las instituciones políticas así como la satisfacción sobre el funcionamiento de la democracia ha sido baja durante la última década (Latinobarómetro, varios años). Sobre este asunto,

requisito para cualquier esfuerzo orientado a fomentar la participación ciudadana en Chile y, por este medio, avanzar hacia una forma más sustantiva de democracia, es la recuperación de la confianza tanto en las instituciones como en los actores políticos. Pensando en las iniciativas que pudiesen ser tomadas por el actual gobierno – compuesto por los partidos de la coalición de centro izquierda de la Concertación, activa desde 1990, y el Partido Comunista – yo propongo las siguientes medidas de corto plazo. Estas apuntan a la generación de un nuevo pacto con los actores de la sociedad civil que permitan basar esfuerzo de largo plazo.

- **Compromiso con las iniciativas políticas.** El recientemente elegido gobierno de la presidenta Bachelet ha programado importantes reformas como la tributaria, educación y cambios de constitución. Dada la naturaleza compleja de estas reformas, no ser de fácil comprensión para la opinión pública. Como un camino para informar de sus rasgos y sus propósitos, el gobierno debería hacer uso de sus recursos públicos. Un esfuerzo especial debería estar orientado a invitar a los actores de la sociedad civil a socializar estas iniciativas en sus propias bases. Esta estrategia podría estar complementada con presentaciones de las autoridades pertinentes responsables de estas reformas. Estas iniciativas cumplen el doble objetivo de comprometer a la sociedad civil en ellas y dar una señal de que ellas serán posible si son fruto de un esfuerzo conjunto.
- **“Ir a la gente” (*going public*).** Dada la naturaleza estructural de las reformas propuestas por el actual gobierno, se ha generado una amplia oposición desde actores estratégicos y poderosos. Como una manera de superar estas hostilidades, el gobierno debería “dirigirse al público”, esto es, reforzar sus esfuerzos por informar a la opinión pública sobre las reformas y vincularlas con las demandas por una mayor justicia social. Esta estrategia también da una señal sobre la voluntad del gobierno de pactar con los actores sociales y ejercer presión para que las reformas sean aprobadas.

ii. Pensando a largo plazo en el reforzamiento de los actores de la sociedad civil

Políticas de construcción de instituciones y de compromiso

- **Acceso a la información.** Un camino central en el asumir la conciencia y la participación por profundizar la democracia en Chile es proveer de acceso a la información sobre las instituciones políticas y su trabajo. Este acceso debería institucionalizarse a través de proyectos de ley que mejoren la transparencia en los procesos de toma de decisiones políticas, amplíe el acceso online a las discusiones de las leyes y asegure procedimientos que permitan la vigilancia de los actores políticos.
- **Encuentros para la definición de prioridades.** Otro camino para comprometer a los representantes de los movimientos sociales y a actores de la sociedad civil es invitándolos a participar en encuentros de definición de prioridades en ministerios de relevancia en sus temas. De este modo, los ministerios incorporarían las prioridades y las preocupaciones más urgentes en sus planificaciones de políticas. Esta estrategia sirve,

además, para reforzar la organización de los grupos de la sociedad civil en el trabajo de preparación de estos encuentros, etc.

- **Comités permanentes con representantes de la sociedad civil.** Adicional a lo anterior, la incorporación de los puntos de vista de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas debería promover la creación de comités permanentes con los actores sociales. Como parte de la planificación estratégica de cada ministerio en su búsqueda por la aprobación de sus iniciativas legales, estos comités permanentes podrían reforzar la estrategia de “ir a la gente” cuando la oposición a las iniciativas políticas impiden su aprobación.

Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil

- **Recursos para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.** Como un camino para reforzar la organización de los movimientos sociales y de la sociedad civil, el Estado debería ampliar las oportunidades de recursos financieros disponibles para ellas.
- **Recursos para la construcción de redes sociales entre las organizaciones de la sociedad civil.** Relacionado con lo anterior, deberían existir oportunidades adicionales de recursos orientados a ampliar las redes con otras organizaciones existentes en áreas de común interés. Ello permitiría la construcción de agendas comunes y el reforzamiento de las capacidades de los actores sociales en los debates sobre políticas públicas.
- **Capacitación a los líderes de los movimientos sociales.** Sumado a lo anterior, el ofrecer capacitación a los líderes de los movimientos sociales permitiría ampliar sus capacidades para conducir colectivos y debatir en torno a las políticas públicas.

Bibliografía

- Aguilera, Carolina (2007): “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”. En *América Latina Hoy*, No. 46, pp. 119-143.
- Avritzer, Leonardo (2009): *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001). "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." *Politics Society* 29,: 43-72.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. y Panchifi, Aldo (coord.) (2006): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2001): “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”. En *Politics and Society*, Vol. 29, No. 5, pp. 5-41.
- Hochstetler, Kathryn (2000). "Democratizing Pressures from Below? Social Movements in the New Brazilian Democracy." En *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, edited by Peter R. Kingstone y Timothy J. Power. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- UNDP Human Development Report Chile (2004): *Democracy in Latin America. Towards a citizens' democracy*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.