

Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial: contribuciones a la gobernanza democrática

Gonzalo Delamaza

Introducción

Este trabajo analiza en términos agregados las iniciativas seleccionadas como “Buenas Prácticas” por el Concurso de Buenas Prácticas en el Desarrollo de los Territorios – Territorio Chile, en su Primer Concurso desarrollado a fines de 2008 y comienzos de 2009¹. El objetivo del estudio es describir y analizar la importancia, orientaciones, modalidades, características y consecuencias de la participación ciudadana en dichas experiencias.²

El universo de iniciativas identificadas y seleccionadas por Territorio Chile es el siguiente, clasificadas por área temática y tipo de actor que la presenta o conduce es el siguiente:

Tabla N° 1
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
según Área Temática y Tipo de Actor que la Presenta

| | | Tipo de acto que presenta la experiencia | | Total |
|---|--|--|----------------|-------|
| | | Sector Público | Sociedad Civil | |
| Tipo de Experiencia según área temática | Social | 16 | 18 | 34 |
| | Economico | 24 | 14 | 38 |
| | Ordenamiento territorial y medio ambiente* | 12 | 8 | 20 |
| | Politico-institucional | 20 | 8 | 28 |
| Total | | 72 | 48 | 120 |

* Incluye promoción del turismo local

¹ Territorio Chile es fruto de un convenio establecido entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación Innovación y Ciudadanía y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, para identificar, estudiar, premiar, difundir y generar aprendizaje sobre buenas prácticas en el desarrollo de los territorios en el ámbito subnacional en el país. Toma su modelo de trabajo de la experiencia previamente desarrollada por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública (Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía) a través del Premio Innovación y Ciudadanía. Más información en www.territoriochile.cl

² Este estudio del conjunto de iniciativas se realiza utilizando la conceptualización desarrollada por el autor para el proyecto FONDECYT “Agendas de Participación Ciudadana y Redes de Política Pública como Componentes de la Reforma Democrática del Estado”. Representa un esfuerzo por utilizar los datos surgidos de Territorio Chile dentro de una agenda de investigación más amplia, conducida por el estudio sobre “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”. El estudio se realiza en paralelo con otro de carácter igualmente transversal sobre articulación de actores, basado en el mismo marco conceptual, desarrollado en conjunto con Margarita Fernández. Completan este esfuerzo otros cuatro dedicados a cada una de las áreas temáticas de las iniciativas de Territorio Chile.

La metodología de trabajo consistió en elaborar una Base de Datos sobre 120 experiencias semifinalistas a partir de la información entregada por ellas mismas al postular a la segunda etapa del Concurso del 2008, a través del llamado Cuestionario de Profundización.³

Este estudio permite establecer vinculaciones entre los hallazgos empíricos surgidos desde Territorio Chile y los desarrollos conceptuales que se están realizando en el proyecto FONDECYT “Redes de Política Pública y Agendas de Participación Ciudadana como Componentes de la Reforma del Estado”, dirigido por el autor, en el marco del Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

1. Enfoque conceptual y metodológico

El enfoque que se utiliza sobre participación ciudadana se refiere a la contribución que esta puede realizar a la gobernanza democrática. La gobernanza hace referencia a un fenómeno de transformaciones sociales en curso, y a la vez proporciona un marco analítico de la acción pública, a la que define como *“un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”* (Le Galès, 1998).⁴ Por su parte la Unión Europea destaca cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*.⁵

Vale decir, gobernanza implica: a) una ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales, incluyendo el Estado y “lo público no estatal” (Cunill, 1997); b) un conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores plurales (negociación, deliberación, participación, concertación, alianzas, entre otros); c) la construcción de metas comunes, en el sentido de definidas colectivamente, vale decir no predeterminadas por uno de los actores o participantes de manera exclusiva; y d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a *“entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”*, según la citada expresión de Le Galès.

Siendo consistentes con las primeras tres características, los criterios de efectividad y coherencia sólo pueden nacer de los propios actores que se conciertan y no vienen predefinidos externamente. Por ello las dimensiones de articulación de actores y participación ciudadana, aparecen como procesos clave respecto de lo que podríamos denominar gobernanza en / del territorio. Estos avances se pueden considerar como cambios o innovaciones concretas respecto de pautas tradicionales de acción y gestión pública en Chile. En este estudio ello se operacionalizará entendiendo que se avanza en mayor gobernanza en / del territorio, cuando se produce:

³ El total de experiencias semifinalistas era de 129 experiencias, sin embargo la información que tuvimos a disposición a través de los Cuestionarios de Profundización, sólo nos permitió analizar 120 de ellas.

⁴ Existen definiciones mas restrictivas como la del Banco Mundial, que define el término como: *“la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo, refiriéndose al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo”*. Ese enfoque restrictivo no da cuenta de los fenómenos de participación ciudadana que se analizar en este trabajo.

⁵ Unión Europea (2001)

- Mayor coordinación intersectorial del Estado en el territorio (respecto del sectorialismo predominante)
- Mayor concertación entre Estado y sociedad civil en función de metas compartidas de desarrollo territorial. Esto representa un cambio respecto del predominio tradicional del Estado con metas definidas extraterritorialmente (Góngora, 1980; Salazar y Pinto, 1999).
- Mayor articulación multinivel, un cambio respecto tanto del predominio del nivel central, como de la desarticulación y debilitamiento estatal producidos por las reformas desconcentradoras surgidas del enfoque neoliberal de los ochenta.
- Mayor articulación interna de la sociedad civil, modificando la fragmentación y predominio de lo microlocal dependiente, en la forma de un “archipiélago de la sociedad civil” (Delamaza, 2005, Fernández, 2002).
- Mayores capacidades y oportunidades para la participación de la sociedad civil. Esto significaría un cambio con respecto a la escasez e inadecuación de canales institucionales para la participación de la sociedad civil en la construcción de lo público (Delamaza, 2009; Cunill, 2008).

A su vez todos los aspectos mencionados anteriormente tienen como presupuesto una mayor autonomía de las entidades subnacionales, con respecto del centralismo dominante en el Estado chileno (Angell, 1999; Mardones, 2006). De otra manera difícilmente se puede hablar de actores que se conciertan, articulan y/o participan, lo que vincula sustantivamente estos procesos con los avances de la descentralización.

Las preguntas claves del estudio se refieren entonces a conocer la contribución a la gobernanza, de los procesos específicos de participación ciudadana presentes en las iniciativas identificadas por Territorio Chile. El análisis corresponderá a las características que este proceso adquiere en estas experiencias y las potencialidades de producir o incidir en la gobernanza en el ámbito del desarrollo de los territorios.

Sin embargo, no todas las iniciativas postuladas a Territorio Chile declaran contar con objetivos y estrategias de participación ciudadana, siendo algunas de ellas, principalmente iniciativas de carácter intraestatal. De tal manera que la primera distinción corresponde a aquellas que cuentan con dichos procesos y aquellas que no (o que al menos no los reconocen dentro de la presentación de la experiencia)

2. Análisis de la presencia y actores de la sociedad civil

Interesa profundizar en las estrategias y los alcances de la participación ciudadana que presentan las iniciativas desarrolladas en el subconjunto de ellas donde tales estrategias están presentes. Es relevante realizar un análisis agregado y reflexionar sobre las características que cobra la participación en la implementación de las iniciativas, considerando que se estima que ésta constituye una dimensión asociada a la mayor eficacia de las políticas públicas (pertinencia local, apropiación por parte de la comunidad, aprovechamiento de las capacidades endógenas, entre otras características) y la profundización de la democracia (más allá de su dimensión representativa) y al mismo tiempo es constitutiva de la noción de gobernanza.

Las iniciativas semifinalistas han sido sometidas a un proceso evaluativo que indica que, en principio, cuentan con una capacidad de articulación de actores para el desarrollo de los territorios, y, en algunos casos, esa articulación incluye estrategias participativas y actores de la sociedad civil en diferentes roles. El objetivo del análisis relativo a participación, en este nivel general, es caracterizar los alcances de este proceso, con el fin de establecer tendencias en la realidad chilena.

2.1 Presencia de la sociedad civil organizada

En primer término se aborda el análisis de la presencia de la sociedad civil en la articulación de actores. Este análisis es complementario o integrado con el de articulación de actores y busca relevar los modos de presencia de la sociedad civil dentro del conjunto de actores. Para ello se clasificará, para las 120 semifinalistas, todos los actores de la sociedad civil, según las categorías desarrolladas previamente por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. ¿Quiénes son los actores?

Tabla N° 2
Actores en el Desarrollo de los Territorios

| Actores | Número | % |
|--|------------|-------------|
| Municipio o asociación de municipios | 172 | |
| Corporación municipal | 26 | |
| Escuela o liceo | 65 | |
| Consultorios | 14 | |
| Servicios públicos sectoriales | 200 | |
| Instituciones de gobierno interior o gobierno regional | 73 | |
| Ministerios o secretarías regionales ministeriales | 80 | |
| Otras reparticiones públicas | 29 | |
| Total Sector Público | 659 | 66,2 |
| Fundaciones y corporaciones | 58 | |
| Organización social territorial o funcional | 75 | |
| Organización productiva | 38 | |
| Organización indígena | 19 | |
| Organización gremial o sindical | 20 | |
| Iglesias | 5 | |
| Otras organizaciones o grupos de la sociedad | 61 | |
| Total Sociedad Civil | 276 | 27,7 |
| Asociaciones empresariales | 6 | |
| Empresas | 54 | |
| Total Asociaciones Empresariales y Empresas | 60 | 6,0 |
| Total | 995 | 99,9 |

Se han identificado un total de 995 actores para las 120 iniciativas seleccionadas por el sistema. Si bien sólo el 60% de ellas fueron postuladas por organismos públicos, el total de actores involucrados corresponde a 659, lo que equivale a un 66,2% del total. Vale decir que sólo un 27,7% corresponden a organizaciones de la sociedad civil, indicando un claro predominio de los actores del sector público en las iniciativas presentadas. Para mejor interpretar este dato es necesario tener en cuenta que éste corresponde a la identificación que

se hace de la presencia de un determinado tipo de actor en la experiencia. Es decir si se señala la presencia de organizaciones gremiales ello no nos permite saber si se trata de una, dos o más de esas organizaciones que participan de la experiencia.

A interior de la sociedad civil se observa una clara prevalencia de lo que podríamos llamar organizaciones de base, es decir que agrupan segmentos de la población según diferentes categorías. Nos referimos a las organizaciones territoriales y funcionales, productivas, indígenas y gremiales, en ese mismo orden de importancia. Un segundo grupo está compuesto por los organismos no gubernamentales (fundaciones y corporaciones. Mucho menor presencia tienen instituciones como iglesias, universidades y otras).

Algunas de las características detectadas previamente puede deberse a la escala en que se desarrollan estas experiencias que es principalmente local o municipal, tanto para aquellas que impulsa el Estado como para las originadas en la sociedad civil. De allí el predominio de los municipios y el de las organizaciones de base, respectivamente.

Tabla N° 3
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
Según Alcance y Tipo de Actor que la presenta

| Alcance de la Alianza que sustenta la Experiencia | | | | | |
|---|--------------------------|------------------------------|----------------------------|----------|------------|
| Tipo de Actor que presenta la Experiencia | Regional / Interregional | Provincial / Interprovincial | Municipal / Intermunicipal | Otro | TOTAL |
| Sector Público | 16 | 12 | 44 | 0 | 72 |
| Sociedad Civil | 13 | 8 | 26 | 1 | 48 |
| TOTAL | 29 | 20 | 70 | 1 | 120 |

2.2 Roles y Aportes de los Actores

El total de 995 actores identificados está repartido en diferentes roles que cada uno de ellos cumple en las experiencias. De acuerdo a nuestra clasificación para el rol de los actores, estos pueden corresponder a asuntos muy diferentes (ver Informe de Articulación de Actores). En este texto nos interesa conocer el rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil. Para ello hemos agrupado los roles según su importancia relativa. De esta manera tenemos Roles Principales (Participación en la Toma de Decisiones y Financiamiento); Roles de Implementación (Asistencia Técnica y Capacitación); Roles de Apoyo (Logística y Difusión) y Rol como Beneficiario o Destinatario de la experiencia. Esta división nos arroja el siguiente resultado.

Tabla N° 4
Actores de la Sociedad Civil en el Desarrollo Territorial
Según Tipo de Actores y Roles en la Experiencia

| Tipo de Actores de la Sociedad Civil | Roles | | | | | |
|--|-------------|----------------|-----------|---------------|-----------|------------|
| | Principales | Implementación | Apoyo | Beneficiarios | Otros | Total |
| Fundaciones y Corporaciones | 15 | 16 | 20 | 7 | 5 | 63 |
| Orgs Sociales, Productivas e Indígenas | 50 | 9 | 17 | 64 | 4 | 144 |
| Organizaciones Gremiales o Sindicales | 6 | 1 | 5 | 6 | 4 | 22 |
| Empresas o Asociaciones Corporativas | 29 | 9 | 19 | 1 | 10 | 68 |
| Otras | 13 | 19 | 32 | 9 | 6 | 79 |
| Total | 113 | 54 | 93 | 87 | 29 | 376 |

El perfil de las organizaciones de la sociedad civil en estas iniciativas sigue una pauta general de vinculación entre éstas y el Estado, marcada por la mayor parte de los programas públicos. Es decir, predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo también están relativamente más presentes en los roles principales, participando de las estructuras de toma de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

En el caso de las organizaciones empresariales, son mucho menos significativas (18%) y su rol es predominantemente de financiamiento y toma de decisiones. En tercer orden de importancia aparecen las ONG quienes cumplen principalmente roles de apoyo (logística y difusión) e implementación (asistencia técnica y capacitación), rol en que son superadas por otras organizaciones (mayoritariamente universidades).

Debe señalarse, sin embargo, que la presencia de la sociedad civil en las instancias de toma de decisiones no se refiere a los niveles de decisión política, por cuanto los programas están radicados mayoritariamente en los niveles locales, donde se aplican políticas ya definidas en otros ámbitos. Aún así es interesante constatar que de las 376 menciones a roles desempeñados por la sociedad civil, 113 (30%) las ubica en roles principales. En el caso del sector público esos roles alcanzan al 39% de las menciones respectivas.

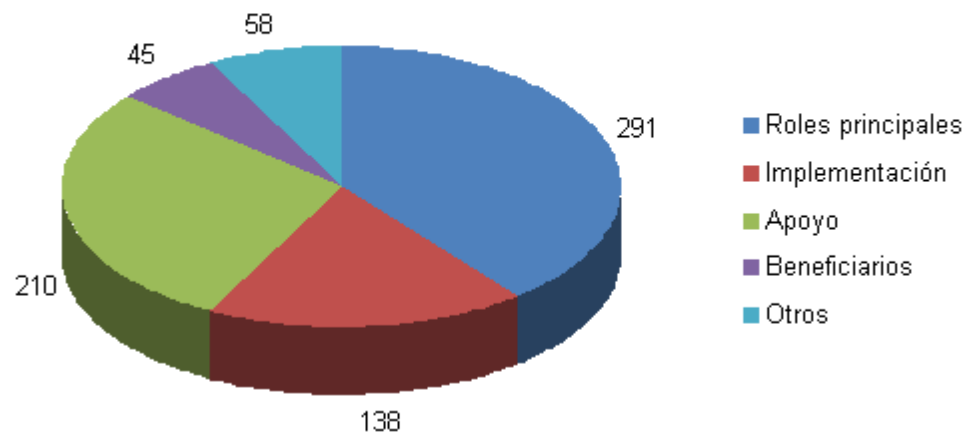
Los perfiles de rol del sector público y la sociedad civil pueden visualizarse en los siguientes gráficos.

Tabla N° 5
Experiencias de Desarrollo de los Territorios
Roles en la Experiencia según Tipo de Actor

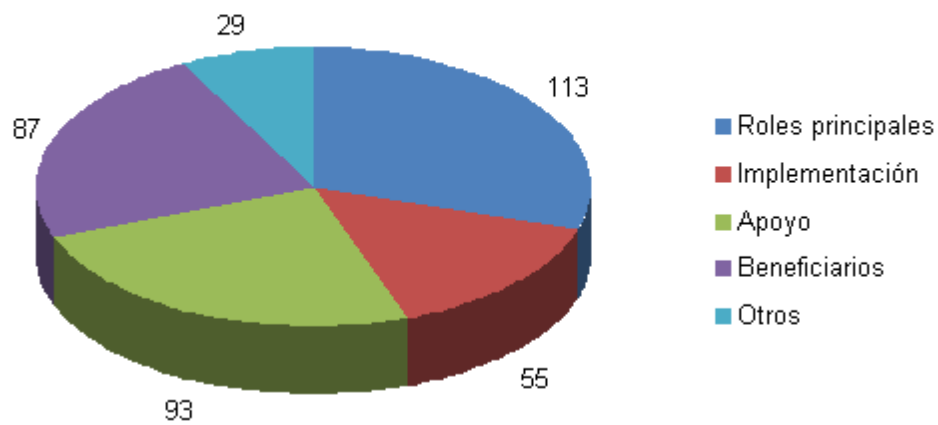
| | Roles en la Iniciativa | | | | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|----------------|------------|--------------|------------|--------------|
| Tipo de Actor que la Presenta | Principales | Implementación | Apoyo | Beneficiario | Otros | Total |
| Organismos Públicos | 291 | 138 | 210 | 45 | 58 | 742 |
| Organizaciones de la SC | 113 | 55 | 93 | 87 | 29 | 377 |
| Total | 404 | 193 | 303 | 132 | 87 | 1119* |
| | Roles en la Iniciativa (Porcentajes) | | | | | |
| | Principales | Implementación | Apoyo | Beneficiario | Otros | Total |
| Organismos Públicos | 72 | 72 | 69 | 34 | 67 | 66 |
| Organizaciones de la SC | 28 | 28 | 31 | 66 | 33 | 34 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* El total de roles mencionados es mayor que el total de actores, pues cada actor puede cumplir más de un rol en la iniciativa

Organismos Públicos



Organizaciones de la SC



Otra forma de analizar la acción de la sociedad civil organizada en las iniciativas de desarrollo de los territorios se refiere al aporte concreto que cada una de ellas realiza. En términos generales el panorama es el siguiente

Tabla N° 6
Actores del Desarrollo de los Territorios
Según Aportes y Tipo de Actores

| Tipo de actor | Aporte del actor | | | | | | | Total |
|---------------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|------------------------|------------------------------------|----------------------|-------------------------|------------|
| | Dinero | Facilitan instalaciones | Recursos humanos | Materiales y/o equipos | Patrocinio y/o apoyo institucional | Gestión de contactos | Otro tipo de compromiso | |
| Sector Público | 196 | 105 | 188 | 20 | 125 | 67 | 49 | 650 |
| Sociedad Civil | 32 | 34 | 88 | 6 | 36 | 49 | 55 | 261 |
| Empresas y Asociaciones Empresariales | 19 | 7 | 5 | 11 | 5 | 5 | 24 | 58 |
| TOTAL | 247 | 146 | 281 | 37 | 164 | 121 | 128 | 974 |

Coincidiendo con el mayor número de actores del sector público, también estos predominan en cuanto a los aportes a las iniciativas, pero evidentemente, siguiendo pautas diferenciales respecto de sus contrapartes sociales. Mientras el sector público se concentra en el financiamiento y los recursos humanos, la sociedad civil lo hace muy principalmente en aporte de recursos humanos. En segundo término para el Estado se ubica el patrocinio y apoyo institucional y el facilitar instalaciones para las acciones realizadas. La sociedad civil en cambio, se concentra en la gestión de contactos y el patrocinio institucional. El aporte de las empresas privilegia el dinero y las donaciones materiales.

Observando con mayor detalle lo que sucede con la sociedad civil, vemos el siguiente desglose.

Tabla N° 8
Actores de la Sociedad Civil en el Desarrollo de los Territorios
Según Tipo de Actores y Aportes

| Tipo de actor de la sociedad civil | Aporte del actor | | | | | | | Total |
|--------------------------------------|------------------|-------------------------|------------------|------------------------|--------------------------------------|----------------------|-------------------------|------------|
| | Dinero | Facilitan instalaciones | Recursos humanos | Materiales y/o equipos | Patrocinio o y/o apoyo institucional | Gestión de contactos | Otro tipo de compromiso | |
| Fundaciones y corporaciones | 10 | 5 | 18 | 4 | 9 | 10 | 8 | 57 |
| Organización territorial y funcional | 2 | 15 | 26 | 1 | 7 | 10 | 16 | 68 |
| Organización productiva | 9 | 1 | 6 | 1 | 5 | 9 | 7 | 37 |
| Organización indígena | 0 | 1 | 6 | 0 | 5 | 5 | 3 | 19 |
| Organización gremial o sindical | 7 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 | 6 | 20 |
| Otras organizaciones o grupos | 4 | 10 | 31 | 0 | 9 | 11 | 15 | 55 |
| Total sociedad civil | 32 | 34 | 88 | 6 | 36 | 49 | 55 | 261 |

La gestión de recursos humanos es el principal aporte de las organizaciones, destacándose las organizaciones territoriales y funcionales, así como las ONG y otras instituciones (principalmente universidades). En segundo término se ubica la gestión de contactos repartida de modo bastante equilibrado entre los distintos tipos de organizaciones. Luego destaca el aporte de las organizaciones de base en facilitar instalaciones y las ONG y organizaciones productivas en dinero.

3. Espacios y Mecanismos de Participación

Las iniciativas semifinalistas que contestaron el cuestionario de profundización fueron analizadas en función de la siguiente pregunta incluida en éste ¿qué estrategias, espacios y mecanismos de participación ciudadana han sido utilizadas en la iniciativa?

3.1 Descripción de los Mecanismos

Presentamos clasificaciones de las respuestas en base a dos matrices. La primera de carácter más descriptivo, clasifica según etapa de la política en que se verifica la participación y según las formas que esta adopta. Estas últimas pueden ser a través de organizaciones, las cuales a su vez se dividen en sectoriales y territoriales; e individuales. Las formas individuales pueden ser de carácter intensivo, si requieren utilización de recursos y de dedicación de tiempo, o extensivas, si permiten involucrar a muchas personas, sobre la base de un acto simple que no requiere mayor esfuerzo (como una consulta electrónica o una encuesta de satisfacción usuaria). La forma intensiva permite la deliberación y el análisis de un problema, pero involucra a cantidades menores de personas. La extensiva, por su parte, sirve más bien para informar o tomar una decisión entre alternativas pre fijadas, que no alcanzan a debatirse por esa vía. Su ventaja es, por cierto, que permite mayor amplitud de participantes (Font y Gomá, 1999)

Tabla N° 9
Participación Ciudadana en la Gestión Pública
Por Fases de la Política y Tipo de Participación

| PARTICIPACIÓN / Fases de la Política | Organizada | | Individual | |
|--|------------|-------------|------------|-----------|
| | SECTORIAL | TERRITORIAL | INTENSIVA | EXTENSIVA |
| En Información | 41 | 47 | 27 | 35 |
| En diagnóstico y formación de agenda | 13 | 14 | 4 | 4 |
| En formulación de políticas | 3 | 2 | 2 | - |
| En adopción de Decisiones | 11 | 19 | 34 | 10 |
| En Gestión (diseño, implementación, evaluación y rediseño) | 11 | 8 | 10 | 1 |

La matriz precedente confirma los análisis que se han hecho de la participación tal como se practica en el país, especialmente en el marco de las políticas pública. Se ha reportado (Delamaza, 2008) el predominio de las modalidades intensivas por sobre las extensivas, por medio de instancias cara a cara y en las cuales participan principalmente los dirigentes de organizaciones sociales, vinculándose a intermediadores de la política pública.

Tal como ocurre con la tendencia general, en estas experiencias también predomina la participación por la vía del encuentro con organizaciones, tanto en ámbitos sectoriales como territoriales. Esta última resulta la más frecuente, pues está presente en un 75% de las iniciativas. La participación sectorial, por su parte, está presente en un 66%.

En el caso de la participación individual, como hemos señalado, las formas intensivas predominan (64%) por sobre las extensivas (42% de las iniciativas las utilizan). En síntesis puede decirse que la mayor parte de las iniciativas utilizan mecanismos de participación, pues de hecho sólo un 16% no reporta ninguno de ellos. Incluso se visualiza que muchas de ellas utilizan más de un mecanismo, lo que indica una cierta tendencia a construir vínculos entre sociedad civil y Estado en la búsqueda del desarrollo de los territorios. Las modalidades más utilizadas son las tradicionales, a través de dirigentes y cara a cara, existiendo cierta tendencia a favorecer las formas basadas en lo territorial, lo cual indicaría un avance interesante en este campo.

En cuanto a las fases de la política pública donde se establecen y utilizan los mecanismos, se evidencia un predominio sin contrapeso en la fase de información, en detrimento de las demás etapas. En el caso de la participación organizada, la mitad o más de los mecanismos utilizados lo son para hacer viable la mayor y mejor información. En el caso de la individual extensiva, el porcentaje llega al 70%. Sólo las formas individuales intensivas muestran una interesante tendencia a aplicarse en la fase de toma de decisiones (49% de los mecanismos intensivos se refieren a esa etapa).

Por último, contrariamente a lo que pudiera pensarse, la participación aparece débilmente asociada a las fases de implementación de políticas y programas, lo cual indica una tendencia a utilizarla más en las fases previas (información y planificación) que como práctica cotidiana y recurso de retroalimentación y control social de la gestión pública.

3.2 Participación según alcance de las iniciativas

Podemos cruzar los datos anteriores que clasifican los tipos de participación, con aquellos que señalan la escala territorial de las iniciativas. Mas exactamente, conocemos el alcance de la alianza de actores que sustenta la experiencia, al que hemos clasificado en los ámbitos territoriales municipal, provincial y regional. Sabemos que en el universo analizado predomina sin contrapeso el nivel “municipal / intermunicipal”. Veamos ahora como se distribuyen los diferentes tipos de participación según el alcance.

Tabla N° 10
Participación Ciudadana por Tipos de Participación
y Alcance de la Alianza que sustenta la Iniciativa

| | Organizada | | Individual | | TOTAL |
|---------------------------------------|------------|-------------|------------|-----------|------------|
| Alcance | Sectorial | Territorial | Intensiva | Extensiva | MECANISMOS |
| Regional / Interregional (N = 29) | 21 (29%) | 23 (32%) | 18 (25%) | 10 (14%) | 72 (100%) |
| Provincial / Interprovincial (N = 20) | 12 (27%) | 14 (32%) | 14 (32%) | 4 (9%) | 44 (100%) |
| Municipal / Intermunicipal (N = 70) | 45 (26%) | 52 (30%) | 44 (25%) | 35 (20%) | 176 (100%) |
| Otro | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| TOTAL MECANISMOS | 79 | 90 | 77 | 50 | 296 |

Las diferencias no son muy significativas según el alcance de la experiencia, ya que los mecanismos territoriales predominan en todos ellos, con porcentajes en torno al 30%. En el caso de las experiencias provinciales comparte un 32% con los mecanismos individuales intensivos, que en los otros ámbitos sólo alcanzan a un 25%. Los mecanismos sectoriales se ubican en torno al 27% con ligeras variaciones. Las modalidades extensivas son utilizadas más por las experiencias municipales, seguida por el ámbito regional y sólo utilizadas en un 9% en las experiencias provinciales.

3.3 Los objetivos de la participación

La segunda matriz, permite analizar el impacto de la participación sobre la ciudadanía, al combinar etapas de la política con los objetivos de la participación, lo que permitirá estimar la prevalencia relativa de cada tipo de participación. Aquí distinguimos entre las iniciativas surgidas como parte de las políticas y programas públicos y aquellas originadas en la sociedad civil.

En el caso de las públicas, distinguiendo entre participación con objetivos instrumentales y participación empoderadora de la ciudadanía. (Fernández y Ordóñez, 2007) La participación instrumental es aquella que se orienta principalmente a enriquecer y mejorar la política pública a través de estos procesos. La participación empoderadora, por su parte, está centrada en la sociedad civil, por cuanto busca fortalecer sus capacidades y competencias. Es decir amplía sus objetivos específicos como política o programa –por ejemplo facilitar el acceso al crédito o incrementar cobertura en salud- incorporando objetivos de fortalecimiento ciudadano de carácter transversal. Estos objetivos se pueden ir desplegando en las distintas etapas de la política, utilizando para ello diferente tipo de mecanismos, como se observa en la matriz que sigue.

Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público
Según objetivos de la participación y Etapas de la Política

| ETAPA DE LA POLÍTICA | OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN | |
|--|--|---|
| | INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLÍTICAS | EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA |
| Información | Difusión de la información adecuada a los requerimientos de implementación | Estándares prefijados de acceso a la información (la información como un derecho) |
| Diagnóstico y formación de agenda | Uso de encuestas y sondeos Consultas no vinculantes. | Participación deliberativa, con información adecuada disponible oportunamente |
| Formulación de políticas | Consultas no vinculantes | Consultas con estándares definidos previamente |
| En adopción de Decisiones | Consulta entre opciones predefinidas definidas por la autoridad | Consultas vinculantes con opciones previamente acordadas en conjunto |
| Implementación | Ejecución delegada | Co-ejecución, supervisión |
| Evaluación y reformulación | Evaluación pasiva: consultas, quejas, reclamos | Reformulación deliberativa (Control social) |

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández y Ordóñez, 2007

Al mismo tiempo existen iniciativas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, cuyo grado de articulación a las políticas puede ser mayor o menor y, por otra parte, tomar características diferentes. Para ello proponemos una matriz específica a ser aplicada a este tipo de iniciativas, que permitiría clasificar la orientación de las mismas en los principales tipos de acciones que se desarrollan (más o menos asociadas a etapas de diseño e implementación de proyectos y programas), independientemente de si ellas están estrictamente articuladas con iniciativas estatales de política.

De acuerdo a lo planteado existiría un tipo de objetivos asociados principalmente al fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad y no necesariamente a la ejecución de programas públicos. Se trata de la acción de la sociedad civil sobre si misma. En segundo término tendríamos aquellos procesos participativos que, siendo originados en la sociedad civil, tienen como objetivo la inclusión funcional de la ciudadanía en los programas públicos. Y, finalmente, tendríamos aquellos procesos en los cuales el objetivo es promover y garantizar el ejercicio de derechos en el marco de la gestión pública, que se vuelve objeto de deliberación y control ciudadano.

**Objetivos de Participación impulsados por la Sociedad Civil
Según tipos de acción**

| Tipo de Acción | Objetivos de la Participación | | |
|--|--|---|---|
| | Fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad | Articulación funcional a las iniciativas del sector público | Promoción, garantía, ejercicio y defensa de derechos ciudadanos |
| Información | Difusión de información | Difusión de información específica relacionada al acceso a programas públicos | Difusión de información que relaciona derechos ciudadanos con la oferta pública |
| Diagnóstico y formación de agenda | Uso de encuestas y sondeos Consulta no vinculante | Orientada al logro de metas específicas consulta no vinculante | Participación deliberativa, con información adecuada disponible |
| Formulación de Propuestas | Consultas generales no vinculantes | Consultas orientada a la participación en la elaboración de proyectos | Consultas con estándares definidos previamente que apuntan a relevar la opinión ciudadana |
| Adopción de Decisiones | Las decisiones no comprometen necesariamente al sector público | Consultas asociada al diseño de proyectos específicos, en torno a opciones definidas por la autoridad | Consultas vinculantes con opciones previamente concordadas con la comunidad |
| Implementación | Ejecución de proyectos | Participación en la implementación de proyectos públicos | Co-ejecución, supervisión de metas y acuerdos |
| Evaluación y reformulación | Evaluación y reformulación de proyectos | Evaluación de resultados de proyectos para retroalimentar la decisión de la autoridad | Reformulación deliberativa (Control social) |

El análisis de la totalidad de las experiencias en base a estas matrices permitirá contar con un mapa de tendencias de la participación en las experiencias de articulación territorial de gran utilidad para “ponerle nombre y apellido” a la participación ciudadana en la gestión pública y extraer lecciones de ella.

**Tabla N° 11
Mecanismos de Participación utilizados por el Sector Público
Según objetivos de la participación y Etapas de la Política**

| ETAPA DE LA POLÍTICA | OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN | |
|--|--|---|
| | INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS | EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA |
| Información | 6 | 15 |
| Diagnóstico y formación de agenda | 3 | 5 |
| Formulación de políticas | 6 | 1 |
| En adopción de Decisiones | 19 | 10 |
| Implementación | 16 | 3 |
| Evaluación y reformulación | 2 | - |
| TOTAL MECANISMOS | 52 | 34 |

N = 72 iniciativas del Sector Público

Tal como era de preverse, dada la información general que existe sobre estos temas (Fernández y Ordóñez, 2007; Delamaza, 2009) predomina la participación cuyos objetivos son instrumentales a la política pública. Aún así, este universo de iniciativas destacadas de desarrollo de los territorios está mostrando un panorama cualitativamente mucho mejor de participación, por cuanto los objetivos empoderadores aparecen presentes en el 40% de los reportados. En el estudio de Fernández y Ordóñez ya citado, sobre un total de 305 mecanismos de gestión pública, sólo un 19% contenían objetivos empoderadores de la ciudadanía.

A diferencia de lo que ocurre con las iniciativas originadas en la sociedad civil (ver tabla siguiente) en las formas instrumentales predomina las conducentes a la toma de decisiones y a la implementación. Esto también tiende a confirmar los análisis preexistentes, en cuanto a que las fases de formación de las políticas no cuentan con mecanismos participativos y estos tienden a concentrarse en las etapas de implementación. Es interesante, sin embargo, que esta alcanza primordialmente la toma de decisiones, lo que estaría indicando una práctica más extendida de utilización de estos mecanismos para las decisiones públicas. Tal como se ha comprobado en otros estudios, la reformulación y rediseño aparecen como la fase menos participativa de todo el ciclo de la política pública. Probablemente aquí está jugando un rol el formato de proyectos que organiza las acciones del sector público e impide una reformulación para las etapas siguientes, con el consiguiente debilitamiento del aprendizaje.

En el caso de los mecanismos empoderadores de la ciudadanía, el énfasis principal (21% de las iniciativas públicas) está en la circulación de información pertinente y oportuna, lo que estaría indicando avances en la consideración de ésta como un derecho ciudadano. A pesar de que ello es sin duda importante, llama la atención el desequilibrio respecto de la participación en las demás fases de la política pública. Sólo la toma de decisiones destaca levemente en este sentido, pero aún así sólo está presente en 10 iniciativas, es decir en un 14% de las mismas.

La siguiente matriz nos muestra la situación de los mecanismos de participación en el universo de iniciativas impulsadas por la sociedad civil.

Tabla N° 12
Objetivos de Participación impulsados por la Sociedad Civil
Según tipos de acción

| Tipo de Acción | Objetivos de la Participación | | |
|-----------------------------------|---|---|---|
| | Fortalecimiento y desarrollo de la sociabilidad | Articulación funcional a las iniciativas del sector público | Promoción, garantía, ejercicio y defensa de derechos ciudadanos |
| Información | 20 | 10 | 25 |
| Diagnóstico y formación de agenda | - | 1 | 3 |
| Formulación de Propuestas | - | 2 | 2 |
| Adopción de Decisiones | 2 | 8 | 3 |
| Implementación | - | 7 | - |
| Evaluación y reformulación | 7 | - | 1 |
| TOTAL MECANISMOS | 29 | 28 | 34 |

N = 48 iniciativas originadas en la sociedad civil

Como era esperable la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor en estas iniciativas que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos, que predomina por sobre el enfoque funcional y el centrado en la pura sociabilidad de las organizaciones y comunidades. Sin embargo el dato más resaltante es, sin duda, el peso abrumador que, dentro de las iniciativas tiene la participación de carácter informativo, en las tres categorías de objetivos. Se requerirían estudios de carácter más cualitativo para interpretar el dato. A modo de hipótesis puede pensarse que la acción de la sociedad civil está aún más concentrada en la ampliación del campo de acción de lo público, campañas de derechos ciudadanos, facilitar el acceso a la oferta pública y concientización en torno a diferentes problemas, antes que involucrada en los mecanismos de operación de las acciones de desarrollo de los territorios. Sólo en los mecanismos funcionales aparece más ligada a toma de decisiones e implementación, en correspondencia con lo que ocurre en el sector público.

Conclusiones

1. Las iniciativas de desarrollo de los territorios, son principalmente de carácter barrial, comunal o intercomunal, es decir se verifican principalmente en torno a los municipios, lo que se expresa en su alcance y actores involucrados. Ello es consistente con la evidencia previa que mostraba un predominio de las alianzas subnacionales en el nivel municipal y la existencia de una fractura entre ese ámbito y el regional.
2. En términos de actores participantes de la sociedad civil predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo estas organizaciones también están relativamente más presentes en lo que hemos denominado los roles principales –toma de decisiones y financiamiento- participando de las estructuras de toma

de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

3. En las iniciativas analizadas la participación ciudadana es una realidad presente. Esto las destaca por sobre el panorama general de la institucionalidad pública. Del total de iniciativas analizadas, sólo un 16% no cuenta con ningún mecanismo para canalizarla. Por otra parte, en cuanto a sus objetivos, a pesar que predominan los instrumentales, aquellos que buscan “empoderar” a la ciudadanía aparecen presentes en el 40% de los mecanismos reportados. Por cierto en este porcentaje tienen un rol preponderante las iniciativas originadas en la propia sociedad civil.

4. Las modalidades de participación siguen la pauta tradicional utilizada en nuestro país. Es así que predominan las modalidades intensivas por sobre las extensivas, por medio de instancias cara a cara y en las cuales participan principalmente los dirigentes de organizaciones sociales. Por el lado del sector público, quienes participan son actores intermediadores y no decidores de política.

5. La utilización de mecanismos de participación es bastante extendida, diversa y amplia. Se verifica así una tendencia clara a construir vínculos participativos entre sociedad civil y Estado en la búsqueda del desarrollo de los territorios. Las modalidades más utilizadas son las tradicionales, a través de dirigentes y cara a cara, existiendo cierta tendencia a favorecer las formas basadas en lo territorial, lo cual indicaría un avance interesante en este campo.

6. La limitación más importante de los procesos participativos es que están muy fuertemente concentrados en la fase de “información” de la política pública. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la participación aparece débilmente asociada a las fases de implementación de políticas y programas, lo cual indica una tendencia a utilizarla más en las fases previas (información y planificación) que como práctica cotidiana y recurso de retroalimentación y control social de la gestión pública.

7. Predomina la participación con objetivos instrumentales, la que alcanza, en algunos casos para la toma de decisiones de implementación (no de formación de decisiones o políticas). En los casos de participación con objetivos de “empoderamiento”, esta se ve restringida a la fase de información principalmente.

8. Tal como se ha comprobado en otros estudios, la reformulación y rediseño aparecen como la fase menos participativa de todo el ciclo de la política pública, lo cual debilita su potencialidad, incluso en términos instrumentales, pues la sujeta al ciclo corto de los proyectos y dificulta su instalación y sustentabilidad.

10. En el caso de las iniciativas originadas en la sociedad civil organizada, la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos en el caso de la iniciativa de la sociedad civil. Aún así, también en este campo predomina la participación de tipo “informativo”, dejando un desafío claro de desarrollo ulterior de estas prácticas en el país.

Bibliografía

- Angell, A. (1999)** *La Descentralización en Chile*. En: Instituciones y Desarrollo N° 3. PNUD / IIG, Barcelona. Pp. 131 – 174.
- Cunill, N. (1997)** *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill, N. (2008)** *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*, En: *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD. http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf
- Delamaza, G. (2005)** *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2009)** *Estado Actual y Desafíos para la Institucionalización de la Participación Ciudadana en Chile*. En: Delamaza, G. y Flores, D. *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Universidad de Los Lagos, Santiago.
- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007)** *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf> Consultado el 10 de septiembre de 2008.
- Font, J. y Gomá, E. (1999)** *La Participación Ciudadana en Política Local*. CLAD, Caracas
- Góngora, M. (1980)** *Ensayo histórico sobre la noción de estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Ediciones La Ciudad, Santiago de Chile
- Mardones, R. (2006)** *Descentralización y Transición en Chile*. Revista de Ciencia Política Vol. 26, N° 1. pp. 3 – 24.
- Salazar, G. y Pinto, S. (1999)** *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM, Santiago de Chile.
- Unión Europea (2001)** *Libro Blanco de la Gobernanza*, Bruselas.
- World Bank (1993)** *Governance: The World Bank Experience*. Washington DC.