



**ANÁLISIS EXPLORATORIO DE LAS  
EXPERIENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL  
IDENTIFICADAS POR TERRITORIO CHILE:  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA,  
CONTRIBUCIONES A LA  
GOBERNANZA DEMOCRÁTICA**



Marzo 2010

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>1. ENFOQUE METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>3</b>
El concepto de gobernanza	3
El debate conceptual y político sobre participación ciudadana	4
¿Quiénes y para qué participan?	6
<b>2. ANÁLISIS DE LA PRESENCIA Y ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>8</b>
Presencia de la sociedad civil organizada	9
Roles y aportes de los actores	10
<b>3. ESPACIOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>14</b>
Descripción de los mecanismos	15
Participación según alcance de las iniciativas	16
Los objetivos de la participación	17
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>23</b>

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

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 2009. El objetivo del estudio es describir y analizar la importancia, orientaciones, modalidades, características y consecuencias de la participación ciudadana en dichas experiencias.<sup>2</sup>

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	Públicos
Tipo de Experiencia según área temática	Social	16	18	34
	Económico	24	14	38
	Ordenamiento territorial y medio ambiente*	12	8	20
	Político-institucional	20	8	28
<b>Total</b>		<b>72</b>	<b>48</b>	<b>120</b>

\* Incluye promoción del turismo local

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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El presente documento fue elaborado en el marco del convenio de colaboración realizado entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Corporación para la Innovación en Ciudadanía (CIC) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con el objetivo de implementar un Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios.

<sup>2</sup> Documento elaborado por Gonzalo Delamaza, Investigador del Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Corporación para la Innovación en Ciudadanía –Universidad de Los Lagos. Este estudio del conjunto de iniciativas se realiza utilizando la conceptualización desarrollada por el autor para el proyecto FONDECYT N° 1085180 “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, que vincula descentralización, políticas públicas, participación y desarrollo de los territorios.

<sup>3</sup> 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.

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

### 1.1 El concepto de gobernanza

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).<sup>4</sup> 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*.<sup>5</sup>

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;
- d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a “*entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre*”, según la citada expresión de Le Galés.

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:

---

<sup>4</sup>. 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.

<sup>5</sup> Unión Europea (2001)

- a) Mayor coordinación intersectorial del Estado en el territorio (respecto del sectorialismo predominante)
- b) 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).
- c) 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.
- d) 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).
- e) 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. Para ello debemos caracterizar el debate conceptual sobre un término cargado de significación pero también de una gran ambigüedad: participación ciudadana.

## 1.2 El debate conceptual y político sobre participación ciudadana

Durante los años noventa la participación ciudadana pareció ser una idea *políticamente correcta*, es decir, formó parte del discurso oficialmente aceptado. Pero su significado permaneció en la ambigüedad y su despliegue fue muy acotado. En cualquier caso hablar de participación ciudadana en el contexto de los noventa, no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional (Delamaza, 2005; Más Voces, 2005). La situación cambió en 2006, con la apertura –y rápida clausura- del debate sobre “gobierno ciudadano”, realizado con una amplia e intensa aunque breve movilización social -la *rebelión de los pingüinos*- como telón de fondo.<sup>6</sup> Ese debate permitió ver que el consenso no era

---

<sup>6</sup> Al inicio de su gobierno, la presidenta Michelle Bachelet (2006–2010) indicó que quería modificar su modo de ejercer el poder por medio de lo que llamó “gobierno ciudadano”. A menos de un mes de asumido el gobierno, se produjo la primera movilización social masiva y en la calle desde 1989. Fue protagonizada

tal, cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas en el modo de gobernar (Delamaza, 2006; Arriagada, 2007). Surgieron así voces explícitamente contrarias a la introducción de nuevos mecanismos de participación institucional, y que denunciaron la idea de “gobierno ciudadano” como algo carente de sentido y preñado de peligros.

Las principales vertientes de crítica a la participación en la esfera política e institucional, pueden sistematizarse en tres:

- a) Las limitaciones propias de los espacios de participación. Se cuestiona la formación de “elites participativas” en el nivel, las que hacen predominar finalmente los intereses de los grupos organizados por sobre los no organizados, y por tanto situaciones de “captura de los espacios públicos”;
- b) Las exigencias de racionalidad de las políticas públicas, frente a la “racionalidad limitada” de la ciudadanía. Se cuestiona la falta de conocimiento técnico de los ciudadanos /as, la dispersión de sus demandas, las dificultades de gestión, y la pérdida de eficiencia y mayor gasto de recursos en la obtención de soluciones;
- c) El debilitamiento de la democracia representativa. Se cuestiona el que la participación ciudadana directa pueda provocar un proceso de *informalización de la política*, al establecer canales alternos no institucionalizados de mediación, con el consecuente debilitamiento de los partidos políticos, y conflictos con las instancias surgidas desde elecciones populares.<sup>7</sup>

Sin embargo, y más allá del debate teórico e histórico-cultural, ha surgido en Chile y Latinoamérica, una multitud de experiencias que permite realizar también un debate empírico sobre las formas de democracia directa y de democracia participativa y sus instrumentos de gestión, muy vinculados por cierto a modificaciones y nuevos enfoques de políticas públicas. Entre estas experiencias podemos contar: el reconocimiento constitucional a los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular de ley, revocatoria de mandato y plebiscitos); diversas reformas legales y administrativas; diseños de política y de programas; En el ámbito local destacan los presupuestos municipales participativos; Consejos Gestores; Mesas de Concertación; órganos de contraloría social; e instrumentos y normativas de planificación participativa. Las iniciativas que se comentan en este trabajo se refieren a esta segunda esfera, de la gestión, más que a aquellas referidas a las reformas del sistema político.

El Estado no tiene una posición homogénea frente al tema de la participación. Diferentes “capas geológicas” del Estado y centros de iniciativa política pertenecientes a él, expresan distintas orientaciones, programas, objetivos y estrategias, que muchas veces se contraponen entre sí (Delamaza, 2005). En el ejecutivo chileno, por ejemplo, se puede diferenciar los núcleos estratégicos (Presidencia, Interior y Hacienda), de los de la sectorialidad social tradicional (ministerios sociales) y los programas innovadores (MIDEPLAN principalmente), que no mantienen iniciativas coherentes entre sí. Tampoco se da una situación articulada entre

---

durante algunas semanas por los estudiantes de enseñanza media y se la llamó “rebelión de los pingüinos”, por la apariencia que presentan los estudiantes vestidos de uniforme, reunidos en grandes grupos.

<sup>7</sup> Ver, entre otros, los siguientes trabajos: Canto, 2005; Bebbington, De la Maza y Villar, 2005; Boeninger, 2007; Arriagada, 2007.

los niveles de la institucionalidad, siendo especialmente débil el nivel regional (no cuenta con estructuras de participación) y con un diseño muy limitado el ámbito municipal, como lo muestran las escasas evaluaciones al respecto (SUBDERE, 2004; Más Voces, 2005). De allí las dificultades para impulsar iniciativas explícitas de reforma en esta materia, que han surgido desde el propio ejecutivo a partir del año 2000.<sup>8</sup>

Incluso las políticas de modernización del Estado aplicadas en Chile, resultan poco claras al respecto, pues si bien sus objetivos centrales fueron desde el inicio “hacer más eficientes los servicios públicos y fortalecer la democracia por medio de una gestión pública participativa” (Comité de Modernización, 2000:16), en la práctica, el énfasis ha sido dado a la eficiencia y no a la participación, asumiendo la modernización del Estado un enfoque “gerencialista”, a la par de los altos rangos de discrecionalidad y de autonomía que han ganado sus elites tecnoburocráticas. Esta situación recién comienza a cambiar, y a girar hacia la participación, aunque en forma muy paulatina y con alcances aún incipientes, a partir del año 2002 (Montecinos, 2007: 329). Sin embargo, no se aprecia una estrategia integrada de reforma estatal que incorpore el componente de participación. Al interior de la institucionalidad estatal se puede identificar diferentes enfoques y tensiones, que han tenido consecuencias sobre las iniciativas en pro de la participación, sus avances y retrocesos.<sup>9</sup>

La tradición histórica chilena, su cultura política y sus prácticas estatales, tampoco ofrecen modelos útiles a los desafíos actuales de la participación ciudadana. El estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, el sistema político presidencialista (reforzado por el binominalismo), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigida “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local” (Salazar y Pinto, 2000).

Los diversos trabajos que sistematizan la experiencia latinoamericana arrojan varias conclusiones en común. En general coinciden en señalar que el éxito en la transformación de los métodos y los objetivos de gestión de las políticas públicas, no depende de la mera existencia de mecanismos participativos, sino que fundamentalmente de la capacidad existente en las contrapartes de la sociedad civil para hacerlos exigibles. Lo mismo ocurre del lado del sector público, pues el éxito de la nueva gestión pública participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar

---

<sup>8</sup> Desde el año 2004 se tramita en el parlamento una Ley de Asociatividad y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Pública, sin que hasta la fecha de cierre de este trabajo (marzo 2010) se haya aprobado.

<sup>9</sup> En octubre de 2009, el Consorcio para la Reforma del Estado, compuesto por siete *think tanks*, expresivos del arco político de la Concertación y la oposición de derecha, junto a cuatro centros universitarios, dieron a conocer una propuesta transversal sobre reforma del Estado. En ella el tema de participación ocupa cuatro numerales (sobre un total de 109 en el total del documento). Uno afirma la necesidad de un enfoque amplio; el segundo alerta sobre los “costos y riesgos de intervención y captura por grupos de interés particulares”; el tercero propone difundir “documentos de consulta de medidas de política” para recibir aportes; y el cuarto remite a la necesidad de descentralizar el Estado (Consorcio para la Reforma del Estado, 2009: 21 – 22).

compromisos con estos nuevos enfoques. Vale decir, que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en si misma suficiente.<sup>10</sup>

### 1.3 ¿Quiénes y para qué participan?

No toda participación se ejerce por la vía institucional, ni tampoco toda participación incidente en las políticas y la gestión pública se realiza por vías institucionales. De hecho la relevancia de las vías institucionales tiene relación con su capacidad de canalizar efectivamente las demandas existentes en la sociedad, reduciendo los costos de transacción implicados y con una expectativa razonable de obtener resultados positivos. En la relación entre el Estado y la sociedad en América Latina esos elementos no han estado tradicionalmente presentes,

predominando relaciones de cooptación e incorporación subordinada (populismo, clientelismo, caudillismo) o la confrontación, sea por la vía de formas más o menos violentas o por la vía de los movimientos sociales y de protesta organizada que realizan presión por obtener sus demandas, buscando impactar las políticas por fuera de la institucionalidad (BID, 2006).

Se puede mirar la participación desde el punto de vista de quienes, como y para que se involucran. Este punto de vista, permite una apreciación de los mecanismos institucionales y operativos que existen en el proceso, más allá del nivel de decisión que las personas puedan alcanzar. Los tipos de participación son clasificados en asociativos y personales. En los primeros la participación se realiza en nombre de organizaciones o asociaciones, mientras en los segundos se participa de manera individual, en tanto ciudadano/a individual. A su vez la participación asociativa puede ser relativa a temas sectoriales, o bien ejercerse en el plano territorial. Y la participación personal o individual puede ser intensiva o extensiva. La participación intensiva es aquella que requiere de mayor dedicación de tiempo y recursos, así como un proceso de acciones sucesivas a realizar (como ocurre con el presupuesto participativo y con la participación en las instancias contempladas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, por ejemplo). La participación extensiva es la que alcanza a muchas personas, pero a través de actos simples y fáciles de realizar (como una consulta electrónica o una encuesta de satisfacción de usuario). Las formas intensivas son mejores para deliberar pero involucran a un activo más pequeño de personas, normalmente líderes. Las extensivas no permiten la deliberación, pero ayudan a tomar decisiones con mayor legitimidad y pueden involucrar grandes cantidades de personas (Font et al., 2000)

Otro punto de vista es mirar la participación según los niveles que alcanza en cada una de las fases de la política. En un trabajo reciente, Fernández y Ordóñez revisan las distintas categorías utilizadas y proponen una clasificación que evite algunas duplicaciones e inconsistencias de las clasificaciones anteriores. Las etapas o fases de la política se clasifican en Información, Diagnóstico y Decisión, Implementación y Evaluación y Retroalimentación. Estas se cruzan con los niveles que puede alcanzar la participación y su impacto concreto en la ciudadanía. La escala aquí va desde la no participación (pero que muchas veces es presentada como tal), hasta

---

<sup>10</sup> Ver al respecto los trabajos de Bebbington, Delamaza y Villar, 2005; Canto, 2005 y Velásquez y González, 2003. También: López y Pacheco, (2006); Márquez et al. (2001) y Remy, (2005).

la participación empoderadora, pasando por las modalidades instrumentales (Fernández y Ordóñez, 2007).

**Matriz de Clasificación de la Participación Ciudadana  
Tipos de Participación y Fase Asociada de la Política**

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN			FASE ASOCIADA
Uso de TI	Campañas	Difusión de información			<i>Información</i>
		Consulta no vinculante	Consulta vinculante	Participación deliberativa	<i>Diagnóstico y decisión</i>
Gestión interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión		<i>Implementación</i>
		Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)		<i>Evaluación y reformulación</i>



Fuente: Fernández y Ordóñez, (2007: 33)

En el caso de la participación empoderadora, resulta deseable describir el tipo de poder que otorga a la ciudadanía, es decir poder ¿para qué? Desde el punto de vista de la gestión pública, que estamos analizando prioritariamente aquí, el poder se puede clasificar en diferentes categorías: poder de denuncia, de certificación, de asignación, de deliberación y de escrutinio (Cunill, 2007). Estas categorías permiten una mayor precisión al momento de planificar o de evaluar los mecanismos de participación concretos y los espacios que abren a la ciudadanía participante.

## 2. ANÁLISIS DE LA PRESENCIA Y ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

No todas las iniciativas postuladas a Territorio Chile declaran contar con objetivos y estrategias de participación ciudadana, siendo algunas de ellas, principalmente iniciativas diseñadas e implementadas por organismos públicos. 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).

Interesa profundizar en las estrategias y 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<sup>11</sup> 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	
<b>Total Sector Público</b>	<b>659</b>	<b>66,2</b>
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	
<b>Total Sociedad Civil</b>	<b>276</b>	<b>27,7</b>
Asociaciones empresariales	6	
Empresas	54	

<sup>11</sup> Ver el trabajo de Margarita Fernández sobre Articulación de Actores para el Desarrollo de los Territorios.

<b>Total Asociaciones Empresariales y Empresas</b>	<b>60</b>	<b>6,0</b>
<b>Total</b>	<b>995</b>	<b>99,9</b>

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**

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

## 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					Total
	Principales	Implementación	Apoyo	Beneficiarios	Otros	
Fundaciones y Corporaciones	15	16	20	7	5	63
Organizaciones 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
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>54</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>29</b>	<b>376</b>

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 las siguientes tablas y 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
<b>Total</b>	<b>404</b>	<b>193</b>	<b>303</b>	<b>132</b>	<b>87</b>	<b>1119*</b>

  

	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
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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





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	<b>650</b>
Sociedad Civil	32	34	88	6	36	49	55	<b>261</b>
Empresas y Asociaciones Empresariales	19	7	5	11	5	5	24	<b>58</b>
<b>TOTAL</b>	<b>247</b>	<b>146</b>	<b>281</b>	<b>37</b>	<b>164</b>	<b>121</b>	<b>128</b>	<b>974</b>

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
<b>Total sociedad civil</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>88</b>	<b>6</b>	<b>36</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>261</b>

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 mecanismos, 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. Más 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**

Alcance	Organizada		Individual		TOTAL MECANISMOS
	Sectorial	Territorial	Intensiva	Extensiva	
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
<b>TOTAL MECANISMOS</b>	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 POLITICA	OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN	
	INSTRUMENTALES AL DISEÑO E IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS	EMPODERADORES DE LA CIUDADANIA PARA LA CONSTRUCCION DE GOBERNANZA
<b>Información</b>	Difusión de la información adecuada a los requerimientos de implementación	Estándares prefijados de acceso a la información (la información como un derecho)
<b>Diagnóstico y formación de agenda</b>	Uso de encuestas y sondeos Consultas no vinculantes.	Participación deliberativa, con información adecuada disponible oportunamente
<b>Formulación de políticas</b>	Consultas no vinculantes	Consultas con estándares definidos previamente
<b>En adopción de Decisiones</b>	Consulta entre opciones predefinidas definidas por la autoridad	Consultas vinculantes con opciones previamente acordadas en conjunto
<b>Implementación</b>	Ejecución delegada	Co-ejecución, supervisión
<b>Evaluación y reformulación</b>	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 sí 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
<b>Información</b>	Difusión de información	Difusión de información específica relacionada al acceso a programas públicos	Difusión de información que relaciona derechos ciudadanos con la oferta pública
<b>Diagnóstico y formación de agenda</b>	Uso de encuestas y sondeos Consulta no vinculante	Orientada al logro de metas específicas consulta no vinculante	Participación deliberativa, con información adecuada disponible
<b>Formulación de Propuestas</b>	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
<b>Adopción de Decisiones</b>	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
<b>Implementación</b>	Ejecución de proyectos	Participación en la implementación de proyectos públicos	Co-ejecución, supervisión de metas y acuerdos
<b>Evaluación y reformulación</b>	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 POLITICA	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	-
<b>TOTAL MECANISMOS</b>	<b>52</b>	<b>34</b>

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
<b>TOTAL MECANISMOS</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>34</b>

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

El enfoque de construcción democrática vincula la consideración de los aspectos institucionales con los desarrollos de la actoría social, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Vale decir que los cambios institucionales que redundan en “apertura” del Estado a la sociedad facilitan el

surgimiento de una ciudadanía “activa” y “deliberante”. De este modo el rol del Estado no culmina con el reconocimiento legal de ciertos derechos de ciudadanía (“pasiva”) sino que puede ir más allá. Es ahí donde se abre el espacio de la participación, que puede involucrar la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente y ampliar los temas de la agenda política y coordinar sus esfuerzos para la generación y ampliación de bienes públicos. El supuesto es que esa provisión de bienes públicos no está asegurada por sí sola a través de los recursos estatales ni de la operación del mercado.

Sin embargo, la construcción de interfaces entre Estado y sociedad abarca un amplio rango de materias y modalidades y sólo algunas de ellas pueden considerarse participación ciudadana con consecuencias democratizantes, de acuerdo al planteamiento que hemos esbozado: las que denotan un proceso de apertura efectivo y ampliación democrática del Estado de efectos duraderos; las que colaboran a superar la fragmentación de los actores de la sociedad civil y a generar en ella nuevas capacidades para la incidencia en la esfera pública; las que promueven el cambio institucional en favor de un “empoderamiento” de la sociedad en los asuntos públicos. El Estado cuenta con recursos específicos para promover o inhibir estos procesos, a saber el uso monopólico de la fuerza, la obligatoriedad de la norma legal y la legitimidad democrática. Vale decir la capacidad de moldear los espacios y relaciones que establece, es alta. De allí que sea relevante analizar tanto las orientaciones de política como los diseños institucionales que el Estado pone en práctica para la participación de la ciudadanía y el vínculo con la sociedad. De ello dependerá, en gran medida, el potencial y los límites de la participación.

En este trabajo hemos aplicado esta conceptualización a un ámbito específico de convergencia entre Estado y sociedad civil: el desarrollo de los territorios. Tanto la sociedad civil como el Estado actúan de manera autónoma o no vinculada en este terreno. Pero también lo hacen de manera concertado, dando origen a una diversidad de figuras organizaciones y diseños de la participación de los ciudadanos en los asuntos relevantes al desarrollo de los territorios. Nuestro análisis permite plantear algunas conclusiones derivadas del conjunto de experiencias consideradas.

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. De esta manera puede considerarse a esta muestra de iniciativas como pioneras o “avanzadas” de la gestión participativa con involucramiento de la ciudadanía y el sector público.

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.
- Arriagada, G. (2007)** “A un Año de Bachelet, Gobierno Ciudadano. ¿Qué Pasó? Asuntos Públicos N° 603 <http://www.ced.cl/ap/2007/05/a-un-ano-de-bachelet-%c2%bfque-paso/> Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Bebbington, A., Delamaza, G. y Villar, R. (2005)**. *El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina*. En: [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID\\_SECCION=1&ID\\_CONTE\\_NIDO=14](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTE_NIDO=14) Consultado el 13 de agosto de 2008.
- BID (2006) *La Política de las Políticas Públicas*. BID / DRCLAS, Washington
- Boenninger, E. (2007)** *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990 – 2006*. Uqbar, Santiago de Chile.
- Canto, M. (2005)** *Las Políticas Públicas Participativas, las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf> Consultado el 20 de junio de 2008.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000)** *El Estado al Servicio de la Gente. Balance 1994 – 2000*. Santiago de Chile
- Consortio para la Reforma del Estado (2009)** *Un Estado de Clase Mundial al Servicio de las Personas*. Consortio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile.
- Cunill, N. (1997)** *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.
- Cunill, N. (2007)** *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en América Latina*. Conferencia Inaugural Seminario Internacional “Participación Ciudadana en las Políticas Públicas”. Santiago de Chile 18 y 19 de octubre 2007.
- 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](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. (2006)** Los ciudadanos ¿podemos gobernar(nos)? En: *Asuntos Públicos* N° 555. <http://www.asuntospublicos.cl/detalle.php?id=3426> Consultado el 18 de junio 2007.
- 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. et al. (2000)** *Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: una visión panorámica*. Tercer Premio del XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”. Caracas. [www.clad.ve.org](http://www.clad.ve.org) Consultado el 15 de diciembre 2007.
- 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

- López, J. y Pacheco, P. (2006)** *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales*. Serie en Foco N° 88. Expansiva. Santiago, Chile. En:  
[http://www.expansiva.cl/media/en\\_foco/documentos/23082006113005.pdf](http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/23082006113005.pdf)
- Márquez, F. y otros (2001)** *Participación ciudadana en la gestión pública*. Revista Temas Sociales. Ediciones SUR, V. 41, octubre; 1ª edición. Santiago de Chile. En:  
<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=84>.
- Mardones, R. (2006)** *Descentralización y Transición en Chile*. Revista de Ciencia Política Vol. 26, N° 1. pp. 3 – 24.
- Más Voces (2005)** *Más Democracia. Propuestas para la Participación Ciudadana*. Más Voces, Santiago de Chile.
- Montecinos, E. (2007)** *Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa?* Gestión y Política Pública, segundo semestre, año/vol. XVI, número 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. D.F. México. Pp. 319 – 351.
- Remy, M. (2005)** *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Perú?* Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Salazar, G. y Pinto, S. (1999)** *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. LOM, Santiago de Chile.
- SUBDERE (2004)** *Valoración de los Mecanismos de Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal*. SUBDERE, Santiago de Chile.
- Unión Europea (2001)** *Libro Blanco de la Gobernanza*, Bruselas.
- Velásquez, F. y González, E. (2003)** *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- World Bank (1993)** *Governance: The World Bank Experience*. Washington DC.