

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO PÚBLICO

**La participación ciudadana en las Estrategias
Regionales de Desarrollo**

Estudio de casos de las regiones del Maule y Bío-Bío, Chile

TESIS DOCTORAL

Doctorando: Javier León Aravena

Director: Dr. Joaquim Brugué Torruella

Barcelona, Mayo 2013

“Pero hálame, Bío-Bío,
son tus palabras en mi boca
las que resbalan, tú me diste
el lenguaje, el canto nocturno
mezclado con lluvia y follaje.
Tú, sin que nadie mirara a un niño,
me contaste el amanecer
de la tierra, la poderosa
paz de tu reino, el hacha enterrada
con un ramo de flechas muertas,
lo que las hojas del canelo
en mil años te relataron,
y luego te vi entregarte al mar
dividido en bocas y senos,
ancho y florido, murmurando
una historia color de sangre”

Pablo Neruda
Bío-Bío, del Canto General

“La violencia no empieza con la barricada,
comienza mucho antes.
Hay una violencia en el desdén, en el abandono...,
en el olvidarse de aquellos que íbamos a representar”

Iván Fuentes,
dirigente movimiento Aysén 2012

ÍNDICE

	Pág. nº
Índice de tablas, gráficos e ilustraciones	1
Glosario de siglas y acrónimos	3
Resumen	4
Abstract	5
Agradecimientos	6
Introducción	9
CAPÍTULO I: Planteamiento, justificación y metodología del estudio	13
1.1. Objeto de estudio	13
1.2. Hipótesis	13
1.3. Preguntas de investigación	14
1.4. Objetivos	14
1.5. Relevancia del estudio	15
1.6. Metodología general de la investigación	20
CAPÍTULO II: Crisis de la democracia y la política: el contexto de la participación ciudadana	34
2.1. Los problemas de la democracia	34
2.2. Los problemas de la política	35
2.3. La participación sus oportunidades y problemas	37
CAPÍTULO III: Modelos de democracia	42
3.1. Democracia	42
3.2. Los modelos de democracia en nuestro estudio	44
CAPÍTULO IV: La participación ciudadana deliberativa	53
4.1. Participación política y ciudadana	53
4.2. La participación ciudadana deliberativa y la gestión pública democrática	56
4.3. Participación ciudadana y toma de decisiones	58
4.4. Participación ciudadana deliberativa	62
4.5. Condiciones de la participación ciudadana deliberativa	64
4.5. El resultado de la participación: la calidad democrática deliberativa	68

CAPÍTULO V. Participación ciudadana, democracia y desarrollo regional en Chile	74
5.1. La participación ciudadana en Chile	74
5.2. Los Gobiernos Regionales y la Participación Ciudadana	82
5.3. Estrategias Regionales de Desarrollo: qué son, cómo se hacen y dónde se participa	86
5.4. La vigencia y la evaluación de la participación ciudadana en las ERD.	90
CAPÍTULO VI: Descripción de los casos de Maule y Bío-Bío	96
6.1. Aspectos comunes al desarrollo de las ERD en las regiones analizadas	96
6.2. Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Maule.	97
6.3. Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región del Bío-Bío.	106
6.4. Síntesis analítica	114
CAPÍTULO VII: Análisis de las características deliberativas del proceso participativo de las ERD: percepción de los actores	120
7.1. Análisis por dimensión	121
7.2. Análisis integrado de las dimensiones de la variable independiente	146
CAPÍTULO VIII: Análisis de los resultados del proceso deliberativo en la ERD: percepción de los actores	153
8.1. Análisis por dimensión	154
8.2. Análisis integrado de las dimensiones de la variable dependiente	181
CAPÍTULO IX: Conclusiones	189
9.1. La calidad de la participación	189
9.2. La calidad de los resultados	196
9.3. La ERD y su especificidad participativa	199
9.4. Más allá de la ERD	202
CAPÍTULO X: Apéndice metodológico	206
Bibliografía	223

Índice de tablas, figuras y gráficos

Tabla	N°	Título	Pág.
Tabla	1	Relación entre apoyo al sistema y tolerancia política, Chile 2010	11
Tabla	1.1.	Datos generales de las regiones	24
Tabla	1.2.	Resumen de diferencias de contexto de los casos	27
Tabla	1.3.	Resumen de las características de la planificación estratégica con participación en las regiones de Maule y Bío-Bío.	28
Tabla	1.4.	Tabla tipología de perfiles de actores entrevistados y código	31
Tabla	1.5.	Matriz Análisis de Contenidos Cualitativo	32
Tabla	5.1.	ERD y componentes de participación ciudadana asociados	89
Tabla	6.1.	Comparación fases participativas entre los casos estudiados	115
Tabla	6.2.	Perfil actores participantes en talleres locales de la ERD Maule	116
Tabla	7.1.	Resumen de reducción de datos con Atlas.ti	120
Tabla	8.1.	Resumen de reducción de datos con Atlas.ti	153
Tabla	10.1.	Períodos y características genéricas de participación de ERD vigentes a marzo del año 2013	207
Tabla	10.2.	Variabilidad inicial de regiones seleccionadas	208
Tabla	10.3.	Indicadores de Participación Ciudadana Deliberativa (variable independiente)	210
Tabla	10.4.	Categoría efectos políticos institucionales (variable dependiente)	211
Tabla	10.5.	Categoría efectos políticos relacionales (variable dependiente)	211
Tabla	10.6.	Guía para la búsqueda de información	214
Tabla	10.7.	Dimensiones y cantidad de citas por variables	217
Tabla	10.8.	Dimensiones y categorías de contenidos	218
Tabla	10.9.	Intensidad y códigos de categorías	220
Tabla	10.10.	Contenidos codificados por actor e indicadores de la variable independiente	221
Tabla	10.11.	Contenidos codificados por actor e indicadores de la variable dependiente	222
Figura	N°	Título	Pág.
Figura	1.1.	Estructura metodológica	21
Figura	1.2.	Esquema de variables	29
Figura	1.3.	Marco Conceptual de la participación ciudadana deliberativa	30
Figura	5.1.	Relación de instrumentos de planificación	87
Figura	6.1.	Metodología general ERD región del Maule	100
Figura	6.2.	Detalle de actividades por etapa ERD Maule	102
Figura	6.3.	Fases de la actualización de la ERD del Bío-Bío	108
Figura	6.4.	Relación entre talleres y componentes de la ERD región Bío-Bío	110
Figura	7.1.	Relación discursos predominantes en condiciones de la participación	151
Figura	8.1.	Relación discursos predominantes en resultados de la participación	187

Gráfico	N°	Título	Pág.
Gráfico	6.1.	Perfil de actores talleres temáticos y definición de estrategia	117
Gráfico	7.1.	Intensidad intercambio de argumentos	126
Gráfico	7.2.	Intensidad de inclusión de actores	134
Gráfico	7.3.	Intensidad concepción de participación	140
Gráfico	7.4.	Intensidad de la implementación	145
Gráfico	7.5.	Intensidad variable independiente según actor	147
Gráfico	7.6.	Comparación intensidad variable independiente nacional, regional, local	148
Gráfico	7.7.	Comparación intensidad total entre regiones variable independiente	149
Gráfico	7.8.	Intensidad dimensión/actor/región variable independiente	150
Gráfico	8.1.	Intensidad legitimidad democrática	160
Gráfico	8.2.	Intensidad de decisiones asociada a resultados	165
Gráfico	8.3.	Intensidad coordinación de actores	169
Gráfico	8.4.	Intensidad fortalecimiento colectivo	174
Gráfico	8.5.	Intensidad aprendizajes colectivos	180
Gráfico	8.6.	Total intensidad de la variable dependiente según actor	182
Gráfico	8.7.	Comparación intensidad variable dependiente nacional, regional, local	184
Gráfico	8.8.	Comparación intensidad total entre regiones variable dependiente	185
Gráfico	8.9.	Intensidad indicador/actor/región variable dependiente	186

Glosario de siglas y acrónimos

CEP	Centro de Estudios Públicos
CERC	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLDR	Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales
CORE	Consejo Regional
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GORE	Gobierno Regional
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCGP	Programa Ciudadanía y Gestión Pública
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PDT	Programa de Desarrollo Territorial
RMA	Región del Maule
RBB	Región del Bío-Bío
SUBDERE	Subsecretaría de desarrollo regional
UCLG	United Cities and Local Governments
UE	Unión Europea

La participación ciudadana en las Estrategias Regionales de Desarrollo Estudio de casos de las regiones del Maule y Bío-Bío

Resumen

Incidir en las decisiones de los asuntos públicos, es una de las principales demandas ciudadanas frente a la crisis de la democracia. Los mecanismos de participación, insertos en la gestión, pretenden responder en parte a dicho requerimiento. Nuestro estudio analiza, en dos regiones de Chile, la elaboración participativa de Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). Sistematizando información documental y analizando los contenidos de entrevistas realizadas a actores claves, hemos abordado nuestra hipótesis. Esta plantea que la participación ciudadana deliberativa, mejora los planes en: legitimidad democrática, decisiones asociadas a resultados, coordinación de actores, aprendizajes y fortalecimientos colectivos. Respecto a la implementación de la participación, apreciamos que pese a contar con recursos y metodologías adecuadas, hay debilidades importantes relativas a la inclusión ciudadana. En el plano de los resultados, se reconoce mayor legitimidad democrática y enormes posibilidades de aprendizajes y fortalecimientos colectivos. Las debilidades están, por un lado, en la falta de claridad para determinar si los acuerdos de la deliberación se transforman en resultados. Y por otro lado, en la percepción de la existencia de factores culturales que potencian la cultura del individualismo; con ello el desinterés ciudadano y una débil coordinación institucional. Dentro de las limitaciones actuales, habría espacio para que la gestión pública se democratice, incorporando mayor participación y deliberación. Pero, falta fortalecer la participación en el diseño, la puesta en marcha del plan, su posterior evaluación y en la retroalimentación de los actores. Es decir, una política que mejore en cantidad y calidad, la inclusión democrática en el mediano y largo plazo.

Palabras claves: democracia, democracia deliberativa, participación política, descentralización, gestión democrática.

Citizen participation in Regional Development Strategies

Case studies of the Maule and Bío-Bío regions

Abstract

Influencing decisions of public affairs is one of the main demands of citizens facing the crisis of democracy. Participation mechanisms, inserted in management, are partly intended to respond to this request. Our study examines, in two regions of Chile, the participatory development of Regional Strategies Development (ERD). By systematizing documentary information and analyzing the contents of interviews with key stakeholders, we have addressed our hypothesis. This hypothesis proposes that deliberative citizen participation improves plans of: democratic legitimacy, decisions related to results, coordination of players, collective learning and strengthening. Regarding participation implementation, we observe that despite having adequate resources and methodologies, there are important weaknesses concerning the involvement of citizens.

In terms of results, greater democratic legitimacy and enormous potential for collective learning and strengthening are recognized. The weaknesses are, firstly, the lack of clarity in determining the result of deliberation agreements results become. Secondly, in the perception that existing cultural factors potentiate individualism, thereby leading to citizen disinterest and weak institutional coordination. Even with the current limitations, there is place to democratize public governance, incorporating more participation and deliberation. However it is necessary to strengthen participation in the design, plan implementation, further evaluation and feedback from key players. That is, a policy that improves in qualitatively and quantitatively, medium and long term democratic participation.

Keywords: democracy, deliberative democracy, political participation, decentralization, democratic management.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido producto de un largo viaje. No podría decir con claridad qué punto de referencia es el mejor para indicar dónde empezó. Puedo decir, ahora, viendo la meta muy cerca, que creo que el viaje continuará. En este viaje han existido paradas, estaciones, lugares donde he habitado para luego seguir. Y en todos ellos he conocido personas, que me han ayudado a continuar y a volver a tener energías, a descansar cuando el agotamiento y la desesperanza han aparecido. Los lugares también son importantes, en ellos he dormido, me he alimentado, he refrescado el calor. En fin, personas y lugares. Al final, a veces solo y otras veces acompañado, he caminado hasta aquí. El por qué, lo tengo más claro. En la doble dimensión individuo/colectivo hay un proyecto familiar por un lado, y por otro, un proyecto de sociedad. Hace tiempo que decidí que quería hacer converger la persona y la sociedad, y no veo contradicción en ello, solo espacio de crecimiento, aunque la tarea es ardua. Pese a todo, tengo que agradecer porque a pesar de ir lento, con ayuda he podido avanzar.

Como Violeta Parra doy “gracias a la vida, que me ha dado tanto...”. Agradezco a todos los que han luchado por mantener la esperanza en un mundo más justo y democrático. A los que lucharon y perdieron la vida cantando a la justicia como el Víctor Jara, a los que les dieron palabras a esa lucha como Pablo Neruda. Pero hay muchos luchadores anónimos que también perdieron su vida o se vieron obligados al exilio. A los que se quedaron. A los que tomaron el peñasco y lo lanzaron para convertirlo en esperanza. Sin todos ellos no tendríamos el vestigio de Estado que aún nos queda, de lo que quiso y no pudo llegar a ser. No tendríamos memoria histórica.

Ese Estado, burocrático pero real, que llevó a mi padre a ganarse la vida, lo levantó del suelo sin piso. De ese Estado, vengo y voy; defectuoso pero real. Bebí la leche y los suplementos, me alimenté. Me educué. Por eso cuando uno le debe a su propio pueblo, hay que agradecer a este primero. Para algunos derrotado, para mí en recomposición, tan lleno de defectos como el Estado, pero real. Agradezco a quienes aportan sus tributos y denuncio a los que los eluden. Agradezco a quienes se toman las alamedas, pero también a quienes laboran silenciosamente, quienes sostienen día

a día nuestra sociedad, conscientes de las injusticias. No agradezco a la elite cobarde y mentirosa.

Agradezco a quienes creen y creyeron en que podré aportar con este trabajo. La lista puede ser infinita, pero la acotaré, para cumplir el necesario rito nombrar a quienes estuvieron en el lugar y el momento adecuado. De todos recibí algo que resultó importante para subir al avión, despegar y mantener el viaje.

Un primer reconocimiento a la Universidad del Bío-Bío. A Héctor Gaete, Aldo Ballerini, Luis Améstica, Rodrigo Fuentes, Pilar Laso. Al departamento de Ciencias Sociales de la UBB, que ha mantenido el patrocinio a esta actividad. Al Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía, en nombre de Manuel Albarrán, quien ha dado el apoyo a varias actividades que me han permitido finalizar esta tesis y donde podremos imaginar algunas proyecciones.

Agradezco a Quim Brugué por la paciencia con este chileno porfiado, sus orientaciones han sido vitales para encontrar el equilibrio entre la profundidad de las ideas y la sencillez del lenguaje. De verdad que espero seguir aprendiendo.

Hay amigos que están más allá de lo laboral son los Nelson, García y Zicavo. A García mi agradecimiento, porque sin su ayuda no habría conocido la actividad académica. A Zicavo sus buenos consejos y su apoyo en momentos duros, dentro de un proyecto formativo que ha crecido más allá de las personas. Ambos amigos, luchadores incansables, que llevan la Patria Grande en el corazón y con los que he aprendido a mirar más allá de las fronteras, ha sido un honor aprender de ellos. Unas palabras también para mis maestros Teresa Quiroz y Diego Palma, aparecieron en momentos en que no tenía referentes, gracias por su consejo y cariño.

Agradezco no sólo a nombre mío, a Luis Maldonado y la Carme Bel, mi y nuestra familia por adopción. Sin ellos no podríamos haber aprendido los detalles de Catalunya, esos que se encuentran viajando por sus pueblos y valles. En ellos se sintetiza la unión de dos naciones, muy distantes pero con mucho en común. A mi colega Camilo y la Pamela que me han abierto su hogar para recoger a este estudiante en sus tránsitos veloces.

Debo agradecer a mis hijos Javier, Martina, Gabriela, Bastián y Benjamín. Que son como los dedos de una mano, sin ellos no puedo agarrarme de nada. Les pido perdón además por haberlos obligado a viajar a uno y otro lado del Atlántico. A mi madre le agradezco sus oraciones.

Y la Lorena, que en realidad debería titularse conmigo, es que no alcanzaría a escribir todo lo que tengo que decir. Pudimos aprender en Barcelona y en Cerdanyola del Vallés en particular, que nuestro hogar está donde podemos crecer como familia. Pudimos hacer amigos, pudimos ser vecinos y participar de la vida diaria. Ahora tenemos nuestro corazón dividido, puesto que una parte importante de nuestras vidas se ha desarrollado cerca de la Universidad Autónoma de Barcelona, casi al lado de la AP7. Qué duda cabe, esto ha sido, por lejos, mucho más que un doctorado.

Toda esta gratitud, solo me compromete y lo digo en un buen sentido. Espero colaborar, aunque sea en mi región, a abrir un debate que nos lleve dialogando a mejores tiempos. Espero que ese diálogo nos lleve a un camino de cordura y rectificación, frente a tanto abuso comercial, frente al poder de los que alimentan el mercado de las armas, frente a aquellos que especulan con nuestro futuro y frente a la propia indolencia. En definitiva ese diálogo, tan esquivo a veces, nos debe llevar a crecer como sociedad y como individuos. Creo que el trabajo científico debe estar al servicio de ese objetivo, sino, es solo especulación. Estoy convencido que la reflexión que se entrelaza con la acción, es lo único que permite enfrentar las propias debilidades y crecer en calidad de vida junto a los demás.

Introducción

Entre los años 2010 al 2013, tiempo en el que se realizó este trabajo, han surgido importantes acontecimientos que afectan a las democracias occidentales. Un ejemplo es la crisis recesiva europea, que ha tensionado la relación entre economía y democracia, no solo en las naciones de este continente, afectando el bienestar de grandes grupos de personas. En Chile, la situación no ha sido menos dinámica. Con el triunfo de la derecha en diciembre del año 2009, se produce un cambio después de 20 años de gobiernos de centro izquierda. Días antes del cambio de mando, el 27 de febrero del 2010, se produce uno de los terremotos más grandes registrados en el mundo y que afectó a gran parte del país. La población fue testigo de la falta de coordinación de las autoridades e instituciones supuestamente preparadas para actuar en estos casos no solo en el momento de la tragedia, sino que también en el proceso de reconstrucción. Los efectos políticos de todo esto están hoy muy presentes. En el año 2011, se ha producido un proceso inédito de movilización ciudadana en el país. Los estudiantes, secundarios y universitarios, de ahí en adelante, han marcado la agenda nacional demandando un cambio de fondo al sistema político; el fin del lucro en la educación y la vuelta a una educación pública gratuita y de calidad. Esto resquebrajaría obviamente, el modelo de crecimiento neoliberal tan defendido por la élite y por lo tanto las bases de lo que para algunos es: el ejemplar modelo de desarrollo chileno.

También en este periodo surge una de las expresiones de malestar social más fuertes e interesantes, es el llamado despertar de las regiones. A la fecha, en al menos tres regiones, se han movilizado amplios sectores de la sociedad por demandas que tienen un eje común: la falta de sensibilidad, de la autoridad nacional, a las necesidades de los territorios subnacionales. Las acciones emprendidas por la ciudadanía contra el centralismo y llevan a una propuesta de fondo, el fortalecimiento democrático de las sociedades regionales, tensionando con ello el ordenamiento político e institucional establecido. A la fecha, las movilizaciones de carácter territorial continúan, puesto que los conflictos por la extracción de recursos naturales, por los proyectos de generación de energías con impactos medioambientales, las demandas territoriales de los pueblos originarios, entre otros, se intensifican.

Por otro lado, el sistema político tradicional, se prepara para implementar una de las reformas políticas más interesantes de los últimos años: la elección directa del Consejo Regional. Hasta ahora era de elección indirecta y poco conocida por la ciudadanía en general. A partir de este nuevo hecho, la población verá como aparece una nueva oferta electoral, a la cual tendrá que acostumbrarse y saber administrar. Sin embargo, es un paso dentro del paradigma electoral dominante y no necesariamente va en la dirección de la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, como lo demanda la propia ciudadanía.

Junto a lo anterior, hay sectores que están comprometidos con la búsqueda de alternativas de participación política para enfrentar los déficits democráticos, pero sobre todo para abordar aquellos aspectos que impactan en la calidad de vida. En este sentido, ha surgido una importante cantidad de experiencias de innovación democrática, principalmente en los ámbitos de las políticas sociales y el desarrollo local. Estas encuentran en la administración un margen de apertura institucional que no les permite consolidarse, quedando como un cúmulo de experiencias fragmentadas (De la Maza, 2010).

El sistema político, y la elite política en particular, no han sabido leer e interpretar el proceso en el que se demanda mayor protagonismo e incidencia en las decisiones. La ciudadanía por su parte, está respondiendo con una baja sostenida en la aprobación de los gobiernos y la oposición (CEP, 2012), así como una pérdida de confianza en las instituciones principales de la democracia (CERC, 2011) y de las élites (CERC, 2012). Según nuestro punto de vista, ha entrado en crisis el modelo de democracia representativa dominante, particularmente del sistema de representación política basado en el voto. Esto se puede apreciar también en la disminución sistemática de la participación electoral (Luna et. al, 2010: 14).

Más allá de la evaluación al sistema político electoral, lo cierto es que la democracia, como régimen político, se está percibiendo y valorando de diversas maneras. Esto implica que hay diversidad de discursos en desarrollo, todos ellos con cargas ideológicas particulares. Por ejemplo, podemos ver la relación entre apoyo al sistema democrático y la tolerancia política en Chile. Es decir, entre adhesión a la democracia y capacidad de aceptación de diversidad de ideas dentro de esta (tabla 1).

Tabla 1. Relación entre apoyo al sistema y tolerancia política, Chile 2010

Apoyo al sistema (legitimidad)	Tolerancia	
	Alta	Baja
Alto	Democracia estable 32%	Estabilidad autoritaria 35%
Bajo	Democracia inestable 13%	Democracia en riesgo 20%

Fuente: Luna et. Al. (2010: 73).

Los datos nos demuestran, que en el imaginario colectivo, existen distintos conceptos y modelos de democracia coexistiendo. Bajo los parámetros del estudio se aprecia que con solo las actitudes e ideas de un 32% de la población, se le imprimen características de estabilidad al sistema democrático chileno. Y ya sea, por la baja tolerancia a la diversidad de ideas o la baja legitimidad otorgada al sistema, el otro 68% de la población, posee actitudes e ideas que potencialmente desestabilizan la convivencia democrática. Desde nuestro punto de vista, lo que queda claro es que, por la diversidad de percepciones sobre lo que debe ser la democracia y por la mala evaluación al modelo dominante, se crean condiciones favorables para el análisis, a través del discurso, de la relación entre las expectativas ideológicas y las situaciones reales de participación. En función de todo esto, nos parece importante acercarnos a la comprensión de los aspectos subjetivos involucrados y con ello al significado que la práctica democrática adquiere para la ciudadanía.

Chile es un país inserto en una región del mundo, en que los sistemas políticos son fuertemente centralizados, pero que desde fines de los años ochenta, han comenzado a implementar procesos de descentralización. Por eso, nos hemos centrado en las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD). A pesar de no tener el rótulo de experiencia innovación democrática, en torno a este instrumento, se han realizado ejercicios interesantes de participación que acercan las relaciones cotidianas entre la administración y la sociedad.

Aproximadamente hace dos décadas se han venido realizando las ERD en Chile. Y la participación ciudadana ha sido progresivamente incorporada, lo que ha tenido consecuencias tangibles, el más obvio: el plan regional elaborado participativamente. Lo menos obvio, un impacto no evaluado en el plano del desarrollo de la participación ciudadana en la política regional. La participación se ha desarrollado en

el proceso de la planificación regional y ha dejado efectos concretos que es necesario evaluar. Por ello, se hace necesario investigar sus fortalezas y debilidades.

Nuestro propósito será ilustrar que la planificación estratégica regional, realizada con participación ciudadana y deliberación pública, podría mejorar la calidad de la democracia y que esto aporta un espacio, que junto a otros pueden mejorar el sistema democrático en su conjunto. Para el análisis de esta realidad nos hemos basado en el modelo de democracia deliberativa. Esta se ha ido consolidando como propuesta teórica, pero falta mucho aún para sustentar un diseño empírico acorde con los avances conceptuales del modelo. Y que además, pueda ser instalado como alternativa, o complemento, al sistema agregativo dominante, es decir, el sistema de la democracia liberal-representativa.

La tesis cuenta con diez capítulos, en el capítulo I planteamos los elementos metodológicos que dan la estructura de la investigación realizada. En el capítulo II, presentamos nuestro marco empírico y en los capítulos III y IV, el marco conceptual. El capítulo V se encarga de presentar el contexto de la participación en Chile. A partir del capítulo VI comienza el estudio de los casos; en este, basado en fuentes documentales, se aborda la descripción de los procesos de actualización de las ERD de las regiones de Maule y Bío-Bío. En los capítulos VII y VIII, se desarrolla el análisis pormenorizado de las percepciones y contenidos de los discursos de los entrevistados. En el capítulo IX desarrollamos nuestras conclusiones. Finalmente, para facilitar la lectura hemos desarrollado un apéndice metodológico que va como capítulo X y que detalla, o complementa, aspectos procedimentales o conceptuales.

CAPÍTULO I: Planteamiento, justificación y metodología del estudio

1.1. Objeto de estudio

Nuestro estudio tiene como objeto de análisis, el resultado que los mecanismos de participación ciudadana deliberativa producen en la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo (ERD). En particular, se analizan los efectos en la calidad democrática del plan. Junto a lo anterior, se estudian las condiciones de implementación de esos mecanismos, es decir la calidad de la participación y la deliberación. En resumen, el análisis de la elaboración de las ERD, incluye el proceso de participación implementado y sus efectos

El contexto del análisis está dado por la crisis de la democracia y la emergencia del modelo deliberativo. En particular, el estudio se enfoca en el desarrollo de políticas de participación ciudadana implementadas por el gobierno chileno en la planificación estratégica regional.

1.2. Hipótesis

Nuestra hipótesis principal sostiene que los mecanismos de participación ciudadana deliberativa, mejoran la calidad de las estrategias regionales de desarrollo, en dos ámbitos complementarios. Por un lado, generando mayor legitimidad democrática y coordinación político-institucional en torno a las decisiones asociadas al plan. Y por otro lado, favoreciendo el fortalecimiento de las relaciones y los aprendizajes colectivos de los ciudadanos implicados. Estos resultados ocurren porque la deliberación, debidamente conceptualizada e implementada, produce procesos cognitivos y socioemocionales, tales como: aprendizajes de aspectos técnicos en ciertas temáticas, aumento de la motivación por la colaboración colectiva, respeto mutuo, reconocimiento identidad compartida, valoración de la administración pública, entre otras. Todos ellos facilitan la concreción de acuerdos ampliamente aceptados.

Con el propósito de esclarecer dimensiones empíricas que faciliten el análisis de los casos a estudiar, la hipótesis general, la desglosamos en dos hipótesis de trabajo:

- El uso de mecanismos de participación ciudadana deliberativos, para la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo, produce mayor legitimidad democrática y coordinación institucional, en torno a los contenidos y decisiones surgidas de este proceso.

- El uso de mecanismos de participación ciudadana deliberativos, en la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo, mejora la relación de los actores implicados principalmente fortaleciendo el aprendizaje y el desarrollo del espíritu colectivos.

1.3. Preguntas de investigación

En nuestra hipótesis hemos afirmado que las ERD elaboradas con participación son mejores. Pues bien, nos falta justificar empíricamente este postulado normativo, determinando cómo ocurre este proceso. Para orientar esta tarea, hemos construido la siguiente pregunta principal de trabajo:

¿Cómo inciden los mecanismos de participación ciudadana deliberativa, en la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo (ERD)?

La pregunta mencionada contiene las siguientes preguntas específicas: ¿Cuáles son los efectos políticos institucionales? ¿Cuáles los efectos en la relación de los actores involucrados? ¿Cómo afectan en la calidad democrática de la estrategia regional de desarrollo, los mecanismos de participación ciudadana deliberativa implementados? Y finalmente: ¿Cómo son percibidos estos resultados y efectos por los actores del proceso?

1.4. Objetivos

1.- Analizar las características de los enfoques y mecanismos institucionales de participación ciudadana utilizados en la elaboración de las estrategias regionales de

desarrollo. Se trata de describir y analizar los instrumentos de participación, es decir, a aclarar cómo se ha realizado la participación complementando información objetiva con los discursos de actores involucrados.

2.- Analizar las fortalezas y debilidades de las estrategias regionales de desarrollo elaboradas con participación ciudadana deliberativa. En este caso el objetivo se orienta al estudio de los resultados de dicha elaboración. Es decir, al análisis de los efectos políticos-institucionales y políticos-relacionales.

3.- Analizar comparativamente la elaboración de las estrategias regionales con participación ciudadana. Es decir, contrastar elementos convergentes y divergentes que se presentan en las distintas realidades regionales. Este objetivo integra los elementos analizados en los dos primeros.

4.- Proponer un marco analítico para el desarrollo de una gestión pública deliberativa en las políticas de planificación estratégica regional. Este objetivo se orienta a los resultados de la investigación como impacto en el medio y como aporte al desarrollo del modelo de democracia deliberativa.

1.5. Relevancia del estudio

1.- Aporte al desarrollo del modelo de democracia deliberativa

El estudio propone un marco analítico para el análisis de la participación ciudadana deliberativa en la planificación estratégica territorial. Esta, es un tipo de participación política que, como procedimiento democrático para la toma de decisiones, aun es emergente en el ámbito de la gestión pública. Por ello, es necesario contrastar la concepción deliberativa, mucho más consolidada desde el punto de vista normativo, con realidades y casos particulares. A dicho propósito obedece el estudio de la participación deliberativa en la elaboración de las ERD. Implica un análisis crítico de experiencias en las que se ha implementado. De este modo visualizaremos si, efectivamente, se trata de innovaciones en la gestión, tendientes a transformar el modelo dominante de participación política.

Los estudios realizados en el ámbito de la participación ciudadana, se centran más en el desarrollo del proceso participativo o en el análisis de la implementación de los

mecanismos participativos, es decir, en los aspectos metodológicos y operativos de su realización. Sin embargo, se estudia menos los factores relativos a los resultados e impactos generales y políticos en particular (Navarro, 2008). En el ámbito de la deliberación, en particular, se ha ido transitando desde la validación de sus premisas en el plano normativo, al estudio de las mejores formas de implementación, hasta la búsqueda de aplicación de sus principios y conceptos en realidades particulares tratando de identificar sus resultados y beneficios (Jorba, 2009).

Finalmente, en América Latina en general y en particular en Chile, durante los años de transición postdictadura se han realizado múltiples reformas al sistema electoral, base del sistema representativo que caracteriza la democracia, con la intención de mejorar su desempeño. Sin embargo, los planos deliberativos de la democracia no han sido abordados con profundidad, siendo esto una demanda creciente (Crespo y Martínez, 2005). A esto último justamente se enfoca nuestro trabajo.

2.- Conocer nuevos procesos de gestión pública con participación

La crisis del modelo de democracia dominante está asociada a una crisis en el modelo de administración pública dominante, y no puede ser de otra forma, ya que esta última surge de la primera (Rosanvallon, 2010). En este proceso, las propuestas de innovación en la gestión, han puesto en el centro del debate diversas alternativas de participación ciudadana (De la Maza, 2005). Su evaluación es necesaria para determinar hasta dónde nos entregan soluciones a las crisis de la democracia y de la administración. En este sentido, el presente estudio podría tener impacto en el mejoramiento del proceso de elaboración de políticas públicas con participación ciudadana, especialmente enfocándose en la calidad democrática de la planificación estratégica regional.

A nivel territorial, la participación ciudadana y su impacto en planes estratégicos de desarrollo, ha sido un tema estudiado más en el ámbito de la gestión local-municipal o microlocal. Es decir, que el debate sobre gestión y participación ciudadana se ha caracterizado por miradas centradas en las experiencias locales, más propias de la realidad de las administraciones municipales (Tenório y Monjes-Reyes, 2010). Por ello, nos parece importante realizar un análisis en un nivel diferente de la

administración, el regional. Aunque la investigación de experiencias que involucran la planificación y la participación, en territorios urbanos complejos o en ámbitos sectoriales (Fung, 2003; Bobbio, 2002), es cada vez más cuantiosa, según nuestro punto de vista, la investigación de la participación ciudadana y la planificación en la gestión regional, aun es escasa. La región es un territorio, entendido como supralocal o subnacional, que por su tamaño suele poseer diversas características geográficas, demográficas, productivas y culturales que le imprimen una particularidad que reclama su propia forma de administración.

La ERD, es un instrumento de tipo prospectivo de la gestión regional, que tiene dos décadas de vigencia en Chile y que se ha expandido por América Latina. Durante la última década, la ERD en Chile, ha incorporado mecanismos de participación ciudadana, basados en la legislación y políticas de gobierno. Existe, por lo tanto, el interés académico y en la propia administración por analizar estas experiencias y avanzar en la construcción de propuestas e innovaciones de la gestión que sean pertinentes con el objetivo de fortalecer el desarrollo de las sociedades regionales.

3. Aportes al debate sobre regionalismo y descentralización

El espacio regional, es una dimensión territorial que en las democracias occidentales, ha cobrado un especial significado para la política y la gestión pública en las últimas dos décadas. El Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CLDR), señala sobre la situación de Europa que: “en todos los países europeos, en efecto, se observa una tendencia a recurrir, por diversos medios y en diferentes contextos institucionales, al desarrollo regional y local para sostener el empleo y el nivel de actividad económica. Para conseguirlo se hace necesario una mejor participación de los ciudadanos y de los grupos económicos en la definición de las orientaciones de la acción pública” (CLDR, 2000: 35). En este mismo informe se señala que para conseguir los objetivos se hace necesario la regionalización y que sin mediar, obligatoriamente, la creación de instituciones determinadas, lo importante es que las existentes, antiguas o nuevas, se orienten a los propósitos establecidos; es decir, el desarrollo de los territorios, en este sentido “... se puede hablar de una tendencia a la regionalización de las instituciones públicas.” (Ídem: 35). Esta tendencia está

acompañada de un crecimiento de la vocación política de los territorios, lo que nos permite plantear que hasta hace poco, este nivel intermedio de la administración no era considerada como la “expresión de una comunidad política” (Ídem: 35). Sin embargo, hoy adquiere dicha relevancia.

En América Latina, la relevancia de la región como unidad territorial de valor político, obliga a actualizar el debate sobre la descentralización y los avances que se pueden observar en cuanto a calidad democrática y articulación con otros niveles de la gestión, visualizando sus avances y retrocesos (UCLG, 2008: 2010; ONU-Habitat, 2012). En el caso particular chileno, es interesante que pese a ser el “más centralista, estatista, presidencialista, autoritario, homogéneo, y burocrático, de América Latina” ha impulsado un proceso de regionalización constitucional, con una descentralización que ha traspasado a las regiones “desde 1990 a la actualidad, de tener capacidad de decisión sobre la inversión pública de cerca de un ocho por ciento en 1990 a más de un cincuenta por ciento en el 2006” (Boisier, 2007: 147)

Por ello, nos interesa el nivel regional de la gestión, implica mirar un espacio intermedio de gobierno, entre lo nacional y lo local, en niveles de la administración de segundo y tercer orden, que respecto a procesos participativos requiere mayor estudio y desarrollo. Por tanto, este trabajo, aunque tiene su especificidad en el proceso de participación deliberativo, se plantea también un aporte al debate en desarrollo sobre descentralización y regionalización. En ambos procesos se requiere promover una relación más estrecha con la ciudadanía (Nickson, 2003).

4. Análisis del desarrollo de la política de participación

El régimen político chileno, además de ser fuertemente centralizado, se fundamenta en un liberalismo radical. Lo que tiene como consecuencia una democracia representativa, con una participación política restringida y acotada principalmente al terreno electoral. Esta dimensión electoral y sus características, ha sido profusamente documentada (Martínez, et al, 2012; Arriagada, et al, 2010; Luna et al, 2010; Navia y Shuster, 2005). No ha ocurrido lo mismo, respecto a la participación política no electoral. En este ámbito, los enfoques metodológicos utilizados han privilegiado, principalmente, datos agregados desde el nivel nacional o sectorial, sin distinguir las

particularidades regionales a la hora de analizar indicadores (Espinoza et al, 2007). Además los estudios no comparten una base conceptual y se han realizado en períodos puntuales sin perspectivas de análisis de largo plazo. (Gerber, 2007; Más voces y Flacso 2005; PNUD, 2000).

En el nivel regional de la gestión pública, la participación ciudadana corresponde a un ámbito no suficientemente sistematizado y los esfuerzos analíticos que se han implementado han sido más bien generales. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, realizó un estudio de la participación en las regiones, que consistió en elaborar una visión diagnóstica general sobre varios instrumentos de la gestión regional asociados a participación, ejercicio evaluativo que no ha tenido continuidad (SUBDERE, 2004). Por lo tanto, no contamos con información que permita un análisis del desarrollo de las políticas de participación en el nivel regional.

5. La perspectiva cualitativa

El estudio plantea el análisis desde un punto de vista principalmente cualitativo. Los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tienen una base intersubjetiva. Sobre esta base se producen consensos, formales e informales, en torno a los asuntos en discusión. Si estos consensos satisfacen a los actores involucrados, le imprimen al plan atributos tales como: legitimidad democrática, decisiones democráticas asociadas a resultados, capacidad de desarrollar redes y aprendizaje colectivo. Si no los satisfacen, producirá críticas y la pérdida de atributos democráticos en el plan. Por ello, se requiere de una mirada analítica comprensiva sobre las realidades a estudiar, desarrollando una perspectiva que considere el discurso como fuente para el trabajo metodológico. Y al discurso accederemos a través de la conversación con los actores, buscando participar de los sentidos que las prácticas de participación tienen para estos.

Los procesos políticos no son en blanco o negro, por eso este trabajo pretende iluminar la complejidad, que seguramente está presente en el proceso de elaboración participativa de las ERD. No solo importa el dato objetivo, también las percepciones, juicios o prejuicios, explícitos e implícitos. Esto nos parece importante, puesto que no queremos caracterizar preferencias individuales agregadas. En la comparación de

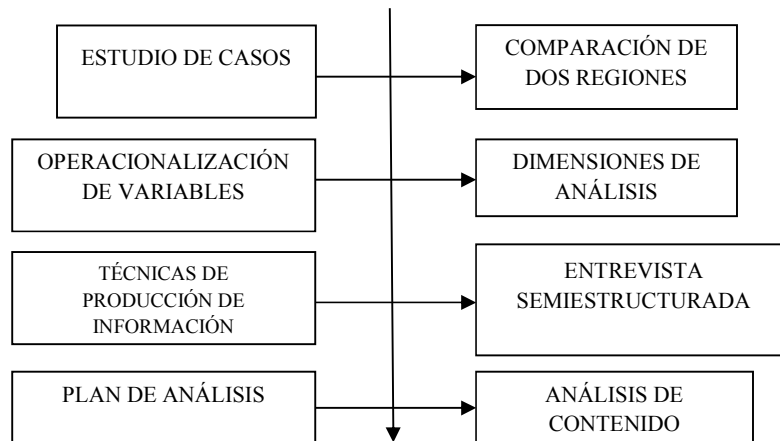
los casos, pero también de las opiniones de actores, y de lo objetivo versus lo subjetivo, podremos encontrar claves que nos permitan concluir en qué sentido avanza la calidad democrática de las ERD. Por eso, profundizaremos la complejidad discursiva asociada al desarrollo de la participación ciudadana. En la práctica y el análisis de los procesos políticos no encontraremos solo discursos coherentes, sino que también algunos, llenos de contradicciones, lo que intentaremos interpretar. Eso implica poner “en evidencia la pugna que mantienen entre sí todas las relaciones *ideológicas* por convertirse en relaciones *lógicas*” (Montañes, 2012: 77).

1.6. Metodología general de la investigación

Para llevar a cabo nuestra investigación, hemos elaborado un diseño metodológico, que consta de cuatro componentes básicos, estos son: 1.- estrategia general: el estudio de casos; 2.- operacionalización de variables; 3.- fuentes y técnicas de producción de información; y 4.- el enfoque analítico a utilizar. A continuación, describiremos, dentro de cada componente, las decisiones de investigación que hemos tomado (Valles, 1997). Sin embargo, con la finalidad de facilitar la lectura de los asuntos esenciales para comprender el estudio, no todo lo detallaremos en este apartado, algunos de los fundamentos y particularidades técnicas, los profundizaremos en el apéndice metodológico preparado al respecto en capítulo X.

La figura 1.1., ilustra la forma en que se organiza la metodología. Los cuadros de la izquierda señalan el componente de diseño general y los de la derecha indican las decisiones tomadas. La flecha del medio, grafica la progresión lógica y lineal del estudio, lo que encierra la coherencia entre componentes.

Figura 1.1. Estructura metodológica



1. Estrategia general: el estudio de casos

Definición y fundamentos de la estrategia de estudio de casos

El estudio de casos posee diversas acepciones y perspectivas según la disciplina y los objetivos del investigador. En las ciencias sociales se usa en el análisis de la conducta de un individuo, una familia o el estudio completo de una sociedad determinada. También se usa como estudio de un solo caso, o como el estudio de dos o más casos con fines comparativos. Independiente de la unidad de aplicación y el número de casos, destacaremos que esta estrategia nos permite profundizar el análisis de una realidad determinada, relevando ciertos aspectos y contrastándolos con un contexto determinado (Flick, 2004; Van Evera 2002; Grau, 2002; Lijphart, 1971, Flivbjerg, 2006). En consecuencia, sus características, se fundamentan en los objetivos de la investigación (analizar, describir, comprender, etc.), y también, en las características conceptuales del objeto de estudio definido. Esto implica que los conceptos condicionan el dato (Feyerabend, 1981), por lo tanto, el tipo de información a obtener. En resumen el tipo de metodología a utilizar.

Las estrategias de selección de los casos, o de muestreo, desde una perspectiva amplia en investigación, describen la manera de revelar un campo de estudio. Lo decisivo para la selección de un caso es, si es rico en información pertinente (Flick,

2004: 84-85). Por lo tanto, el valor de este estudio no está en la cantidad de casos. En realidad, radica en dotar de un marco conceptual al estudio de la participación en las ERD y al mismo tiempo poder testearlo empíricamente comparando dos situaciones. Pero, esta no es una investigación de análisis causal, no tenemos certeza experimental de la relación entre las variables identificadas. Pretendemos describir asociaciones entre los elementos relevantes de nuestra hipótesis. Esto lo lograremos identificando los contenidos en los discursos y de otras fuentes principalmente documentales, de los casos seleccionados. Por ello es que realizaremos un estudio intensivo y no extensivo de casos (Morlino, 2010). Una ampliación de casos se puede hacer en una investigación posterior.

En esta investigación, el estudio de casos se enmarca en el contexto político de un país: Chile. Metodológicamente puede ser conceptualizado como un análisis intracaso (Van Evera 2002: 70) o como el estudio de un país, con más de una observación (Landman, 2011). Sin embargo, independiente de la perspectiva conceptual que señala un tipo de escala de análisis, lo que define este trabajo es que existe un contexto político determinado y, dentro de éste, dos casos de estudio. Por lo mismo, realizaremos una comparación binaria de casos de realidades similares (Morlino, 2010). Indagaremos los puntos de convergencia y divergencia respecto a la relación propuesta entre participación con deliberación y su resultado en las ERD.

El estudio de casos nos permite trabajar con una lógica de reconstrucción analítica. Es decir, reunir elementos dispersos y articularlos hacia una síntesis que, en nuestro estudio, nos revelará la calidad del proceso de elaboración de las ERD, y de estas una vez formuladas. Estos elementos, tienen un carácter cualitativo, dado el carácter intersubjetivo de las dos dimensiones principales de resultados a estudiar: los efectos políticos institucionales y los efectos políticos relacionales. A través del estudio de casos comparativo, identificaremos los conceptos y categorías discursivas, que están en la base del acuerdo socio-político mayor, esto es la ERD. Estos acuerdos son elaborados a través de un proceso de interacción que es fundamentalmente comunicacional (Martínez, 2010). Los acuerdos se manifiestan, por un lado, en un resultado objetivo (formal y tangible), es decir, el plan y sus contenidos elaborados y

decididos participativamente (el diseño, la definición de problemas, visión, misión, objetivos, lineamientos, etc.). Por otro lado, los acuerdos se traducen en resultados subjetivos (informales e intangibles), lo que implica elementos tales como: legitimidad, aprendizajes, motivación por la colaboración, etc.

Desde el punto de vista de los contenidos generales a discutir y consensuar, la elaboración de las ERD con participación ciudadana deliberativa, tiene dos grandes momentos. Uno, relativo a la identificación de los problemas y el segundo, referido a la elaboración del plan, que también se caracterizan por poseer aspectos objetivos y subjetivos. Como nos parecen de igual importancia, consideraremos ambos aspectos para nuestro trabajo. En definitiva, frente a los asuntos en discusión la dimensión intersubjetiva antes mencionada, se basa en: posiciones, conocimientos, experiencias personales y colectivas. Estos elementos son comunicados como opiniones o sentencias discursivas por los actores implicados en la planificación. Y se expresan en aspectos tales como: las concepciones de participación, las opiniones que estos tienen del proceso de elaboración, de sus resultados o de otros aspectos como el contexto político. Estos juicios no siempre han sido explicitados y la investigación ayuda a develarlos e interrelacionarlos.

Los casos: regiones a comparar

Conoceremos cómo se ha fundamentado e implementado el proceso participativo, y además, sus efectos en los planes estratégicos elaborados, en dos casos. Para seleccionar las regiones hemos considerado diferencias en el contexto regional y diferencias en el proceso de elaboración de cada una de las ERD. En el apéndice metodológico complementaremos la fundamentación de la selección de casos con información relativa a factores de control. Las regiones escogidas son: Maule (RMA) y Bío-Bío (RBB). Ambas, en la zona central del país, cuyas capitales regionales se encuentran a una distancia de 300 a 500 kilómetros de la capital nacional respectivamente. Desde el punto de vista social, político y productivo representan dos realidades diferentes en el contexto de la historia y del desarrollo nacional. Presentamos una tabla resumen con datos generales de cada región.

Tabla 1.1. Datos generales de las regiones

Aspecto	Región de Maule	Región de Bío-Bío
Población (Censo 2012 INE)	963.618	1.965.199
Superficie km ²	30.269.1	37.068.7
Provincias	4	4
Comunas	30	54
Pobreza más indigencia (por nivel de ingresos, casen 2009)	20,7	21
Actividades Productivas Principales	Agricultura tradicional, fruticultura y forestal	Forestal, pesca industrial, actividad portuaria, siderurgia, petroquímicos

Fuente: elaboración propia.

Diferencias de contexto regional

Las diferencias del contexto regional para la elaboración de las ERD, la establecemos a partir de diferenciar tres características que nos parecen esenciales: a.- potencial para la innovación ciudadana; b.- variabilidad socioproductiva; y c.- identidad regional.

a.- Potencial para la participación e innovación ciudadana democrática

En un estudio realizado entre el año 2000 y el 2004 por el Programa de Ciudadanía y Gestión Pública (patrocinado por la Fundación Ford y miembro de la Government Innovators Network de la Universidad de Harvard), se aprecian diferencias entre las dos regiones respecto a la dinámica de la participación ciudadana. Se identificó en el país un total de 1.576 experiencias participativas de innovación en la gestión pública. Estas se definieron como propuestas de trabajo en políticas públicas, en las que se han concertado actores diversos de un territorio, en diversas políticas y con énfasis en la participación ciudadana. Aquí se observó que del total nacional, sólo un 4,1% de la innovación pertenece a la RMA y en cambio un 14,9 % de la innovación a la RBB (PCGP, 2005: 20).

El año 2000 el PNUD publica un informe respecto al estado de la asociatividad en Chile, lo que incluye un desglose de datos por región. Según esos datos, la RMA

supera a la RBB 58/53 en los indicadores de densidad organizacional, esto es el número de organizaciones por cada diez mil habitantes. Al desagregar en cuatro tipos de organización, sólo en uno la RBB tiene un valor más alto: organización sindical. Creemos que esto se relaciona al perfil industrial de la región y da cuenta de una actividad asociativa relacionada a reivindicaciones económicas de tipo estructural.

Nos parece que las diferencias, se originan en características y condiciones propias de las realidades regionales y no en la política de participación gubernamental. Es importante en esta dinámica el perfil de los actores regionales. En este sentido creemos que en la RMA la ciudadanía ha sido menos proactiva en cuanto a innovación en la gestión pública, pese a tener una levemente mayor densidad organizacional. En cambio, en la RBB, la ciudadanía ha sido más activa en innovación y con un perfil más reivindicativo. Esto ha llevado, a dicha ciudadanía, a buscar mayor interlocución con el Estado, al mismo tiempo que, la administración ha sido más receptiva. Ambos factores habrían favorecido la mayor incidencia en la innovación democrática en la gestión pública de la RBB.

b.- Variabilidad socioproductiva

Es un aspecto que le imprime mayor o menor complejidad a una región, en razón de la mayor diversidad de intereses, los que surgen por la existencia de distintas actividades productivas. Esto tiene efecto en la dinámica política, económica y cultural de las sociedades regionales. En el caso de la RMA la dinámica es de menor complejidad, siendo la matriz productiva principal agroforestal, con actividades frutícola, vitivinícola y forestal exportadora. Otras actividades económicas asociadas son: el cultivo de cereales, el turismo rural y de menor importancia es la pesca artesanal. En su territorio no existe infraestructura aeroportuaria. Por lo tanto la región del Maule y sus agentes económicos dependen de otras regiones para exportar sus productos al exterior del país. Asociados a la actividad productiva, cuenta con dos centros académicos importantes, además de la infraestructura vial y tecnológica para elaborar y vender sus productos en mercados como el europeo, norteamericano y asiático.

En el caso de la RBB, la actividad productiva es diversificada, pasando desde la agrícola, forestal y ganadera, hasta actividad minera e industrial manufacturera. Posee infraestructura aeroportuaria que satisface sus necesidades exportadoras y las de una parte importante de la zona central del país. Posee el complejo portuario militar, comercial y pesquero más grande del país. Existe capacidad académica instalada con cuatro universidades tradicionales. En esta región se consolida el modelo urbano industrializado, coherente con los procesos globales de transformación de la economía capitalista. Por lo tanto, surge una importante actividad de economía de servicios y actividad inmobiliaria. Por las condiciones geográficas de sus costas y bahías, ha sido siempre un lugar apto para asentamientos costeros, lo que de la mano de la industrialización, puso en una posición ventajosa a la zona con respecto a otras.

c.- Identidad regional

La RMA tiene una matriz campesina, y no existe tradición de autonomía política territorial, ha sido históricamente una región satélite de la capital nacional. Sus centros urbanos, son ciudades de paso del flujo comercial que busca la salida de sus productos. El flujo humano, se desplaza principalmente a la capital, por diversos motivos asociados a la búsqueda de mejores condiciones de vida. Entre esta zona y Santiago, se ubicaron los primeros colonizadores ibéricos sin mayores dificultades. Estos lograron manejar grandes extensiones de tierra con fines de explotación agrícola configurando el latifundio. Esta tradición se traspasó desde la colonia a la república y dio forma a lo que se ha llamado la identidad tradicional campesina (GORE Maule, 2010). En esta zona se consolida como forma de dominio del territorio la hacienda, y su modelo católico y conservador, desde el punto de vista político y cultural.

La historia de la RBB ha sido más convulsionada, el río que le da su nombre, es uno de los más largos y el más ancho del país, fue por décadas la frontera natural con el territorio mapuche. A los incas y a los españoles se les hizo imposible dominar este

territorio. Y hasta el día de hoy, desde la instalación de la república, no se ha resuelto la situación respecto a la propiedad de extensas zonas que son reclamadas por sus ocupantes originarios. Esto ha moldeado una cultura de fronteras, de movimientos migratorios y de disputas territoriales, reivindicando siempre mayor autonomía con respecto al centro político nacional (Mella et. al., 2011) En la era industrial, con el surgimiento de un movimiento social y obrero, la región se define con un rol político de sello progresista. La identidad la RBB está marcada por la histórica defensa de la autonomía territorial y diversidad cultural, siendo esto un elemento de peso a la hora del diseño de políticas.

Tabla 1.2. Resumen de diferencias de contexto de los casos

Región	innovación democrática	economía regional	identidad regional
Maule	menos innovación	menos diversidad	rural tradicional matriz conservadora
Bío-Bío	más innovación	mayor diversidad	industrial matriz modernizante

Fuente: elaboración propia

Modalidades de elaboración de las ERD

Es el segundo elemento sustantivo que nos permite la selección de los casos, es el relativo a las diferentes formas de desarrollar el proceso participativo. Por ahora, destacaremos que ninguna ERD ha seguido un modelo único, todas son diferentes, y dentro de ello se visualizan diferencias tales como: la duración del proceso, la vigencia de cada instrumento, la inserción de la ciudadanía y el rol de los entes colaboradores. En aspectos metodológicos hay diferencias en cuanto al diseño global del proceso, el número y el perfil de los participantes convocados. Hay otros aspectos en que se puede apreciar ciertas semejanzas, como los volúmenes de recursos financieros directos involucrados o los planes comunicacionales. Para ilustrar estas afirmaciones, se presenta la siguiente tabla comparativa de las ERD de las regiones en estudio:

Tabla 1.3. Resumen de las características de la planificación estratégica con participación en las regiones de Maule y Bío-Bío

Aspecto	Región de Maule	Región de Bío-Bío
Periodo de elaboración	Marzo a Septiembre 2008 (7 meses)	Enero- Diciembre 2008 (12 meses)
Proyección en años	12 años (2008-2020)	6 años (2009-2015)
Coordinación y Ejecución	Gobierno regional (Gore) Universidad de Talca	Gore, Agencia Alemana de cooperación (GTZ) y Universidad del Bío-Bío
Diseño Global	Etapas informadas: 6 (Preparación, análisis ERD anteriores, diagnóstico y prospectiva, estrategias, gestión territorial, apoyo a la implementación). Participativas: 2 (diagnóstico y prospectiva, y gestión territorial).	Etapas informadas: 4 (Preparación, formulación, aprobación y puesta en marcha) Participativa: 1 (Formulación con subetapas diagnóstico, visión, líneas y acciones estratégicas)
Inclusión Actores	800 personas. Organizaciones tradicionales Participación de líderes (locales y regionales) de diversas áreas (sociedad civil, empresa, sector público).	1.800 personas. Organizaciones tradicionales y no trad. Participación de líderes (locales y regionales) de diversas áreas (sociedad civil, empresa, sector público).
Intercambio de Argumentos y razones para el consenso	A través del análisis y discusión al interior de talleres. En ellos se abordó el diagnóstico de problemas locales, prospectiva, análisis de temas específicos y la elaboración de una propuesta de gestión territorial.	A través del análisis y discusión al interior de talleres. En ellos se abordó el diagnóstico de problemas territoriales, sectoriales y provinciales.
Metodología para el intercambio de argumentos	32 talleres. En cada taller la metodología de visualización permitió generar, priorizar y consensuar ideas a través de diversas técnicas específicas.	14 talleres. En cada taller la metodología de Metaplan permitió generar, priorizar y consensuar ideas a través de diversas técnicas específicas.
Concepto de participación predominante	Participación Deliberativa	Participación Deliberativa
Recursos para la formulación de la ERD	Nacionales, regionales. Monto aprox. € 160.000 (abril 2013) (\$ 99.450.000.- pesos chilenos)	Nacionales, Regionales, locales. Monto aprox. € 184.0000 (abril 2013) (\$ 112.000.000.- pesos chilenos)
Comunicación institucional	Estrategia comunicacional del Gore. Socializar acuerdos y avances para informar a la comunidad	Plan de Difusión coordinado por la Diplan y ejecutado por Gore.
Despliegue territorial	Local focalizado por comunas. No abarcó todas las comunas	Focalizado por agrupaciones territoriales de comunas. Abarcó todas las comunas

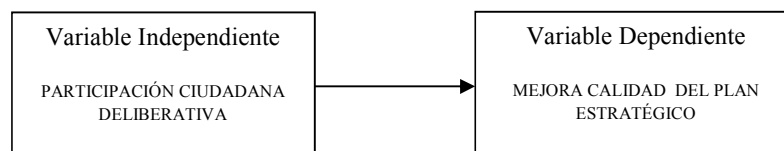
Fuente: Elaboración propia

En síntesis, las ERD y sus procesos participativos han sido desarrollados en regiones de características distintas y de maneras diferentes.

2. Operacionalización de las variables

Para operacionalizar las variables nos hemos basado en la hipótesis principal del estudio. Esta indica que la participación ciudadana, fundamentada e implementada como deliberación pública, mejora la calidad de los planes. No sólo nos interesa la existencia de los mecanismos de participación, sino que su calidad basada en las características de la participación con deliberación. En la figura 1.2., presentamos resumidamente lo anteriormente dicho.

Figura 1.2. Esquema de variables

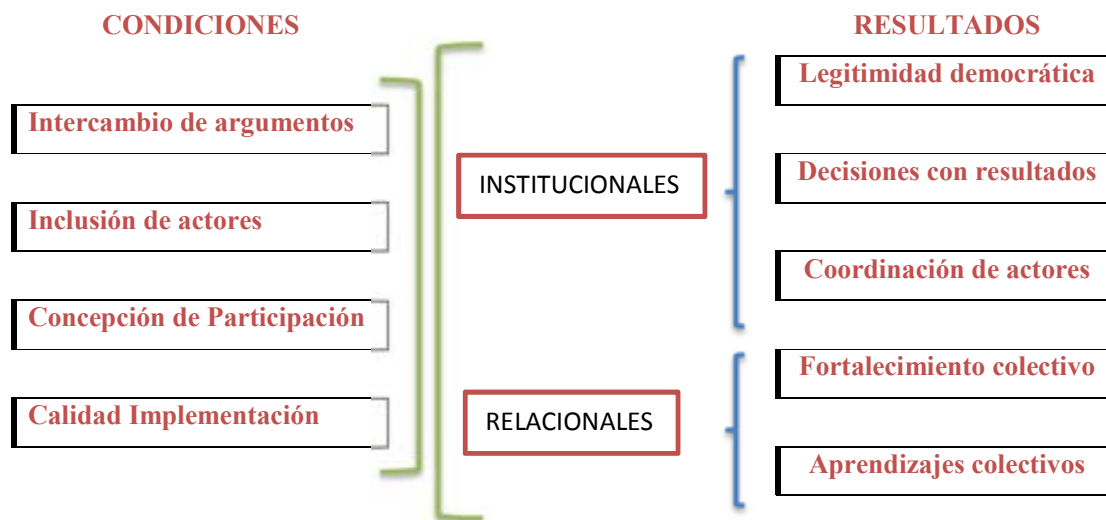


Fuente: elaboración propia.

Para elaborar dimensiones analíticas, con expresión concreta en las experiencias, hemos revisado la literatura empírica y conceptual relativa a condiciones para la participación ciudadana, calidad de procesos de participación y resultados (Gutman y Thompson, 2004; Parés y Castellá, 2009; Jorba y Anduiza, 2009). En base a esto y nuestro marco conceptual, basado en el modelo de democracia deliberativa, elaboramos el siguiente cuadro explicativo de la relación entre dimensiones condicionantes y de dimensiones de resultados de la participación, lo que utilizaremos para analizar los casos.

La calidad de la participación la analizaremos a partir de cuatro dimensiones que establecen condiciones necesarias para lograr participación deliberativa, estas son: intercambio de argumentos, inclusión de actores, concepción de participación deliberativa e implementación de calidad. Por el lado de los resultados, contamos con cinco dimensiones. Hay tres que se refieren a resultados políticos institucionales (legitimidad, decisiones asociadas a resultados y coordinación institucional), y dos dimensiones que se refieren a resultados políticos relacionales (desarrollo colectivo y aprendizajes)

Figura 1.3. Marco Conceptual de la participación ciudadana deliberativa



Fuente: elaboración propia.

3. Fuentes y técnicas de producción de información

Nos interesa la información que permita describir las condiciones y los resultados de la participación deliberativa en la formulación de las ERD, por un lado, a través de la información objetiva contenida en informes y otros documentos, y por otro lado, los discursos que se elaboran en torno a las ERD. Esta última, información subjetiva, nos sirve para conocer cómo se están interpretando las políticas de participación integradas en la planificación del desarrollo regional y sus resultados. Pero, por sobre todo como se perciben las fortalezas y debilidades de los procesos deliberativos. Por lo tanto, tendremos fuentes primarias, actores claves proveedores de discursos subjetivos. Y fuentes secundarias proveedoras de información documental objetivada.

Los informantes: actores y racionalidades subyacentes

Los informantes seleccionados nos permiten identificar las principales racionalidades discursivas asociadas al plan. Seleccionaremos los informantes, a partir de un muestro teórico y que representa una tipología estructural de actores participantes

(Valles, 1997; Ibáñez, 1994). Los informantes surgen de dos criterios conceptuales. El primero, el rol asignado dentro del proceso de elaboración: autoridades políticas, técnicos, líderes sociales y expertos. El segundo, la inserción de los actores en tres niveles de gobierno: nacional, regional, local. La combinación de estos criterios nos llevó a una tipología de doce perfiles. La cantidad de actores seleccionados se duplicó para el nivel regional, considerando ambas regiones en estudio. Estos perfiles y la cantidad de actores entrevistados con los códigos asignados quedan reflejados en la siguiente tabla:

Tabla 1.4. Tabla tipología de perfiles de actores entrevistados y código

TIPO DE ACTOR	NACIONAL	REGIONAL	LOCAL	TOTAL
POLITICO	Cargo en Ministerio	Cargos con confianza política de GORE en cada región	Personero con responsabilidad política del ámbito municipal	4
Código políticos	E15 PN	E9 PR E11 PR	E14 PL	
TECNICO	Profesional de Ministerio	Profesionales con responsabilidades dentro de los procesos de cada región	Profesional de la administración municipal	4
Código técnicos	E13 TN	E10 TR E12 TR	E6 TL	
SOCIEDAD CIVIL	Director de Fundación	Líderes de organismos regionales	Líder de base	4
Código sociedad civil	E1 SCN	E3 SCR E4 SCR	E7 SCL	
EXPERTO	Directos de órgano académico	Académicos regionales	Académico experto planificación local	4
Código experto	E8 EN	E5 ER E16 ER	E2 EL	
TOTAL	4	8	4	16

Fuente: elaboración propia.

Técnicas a utilizar

Utilizaremos entrevistas en profundidad (Valles, 1997; Alonso, 1994; Corbetta, 2007). Así podremos conocer lo que los actores opinan y perciben frente a los temas que se les plantearán, apelando a la memoria personal, que identifica y comunica una experiencia colectiva. Esta memoria, está compuesta de recuerdos, saberes, emociones y razones. Algunos conscientes y otros inconscientes. Registraremos esto, como una evidencia discursiva emitida a partir de la conversación propuesta. Los

documentos, nos entregaran información oficial sobre aspectos formales de los procesos estudiados (Valles; 1997; Corbetta, 2007). Permiten complementar y triangular información.

Las dieciséis entrevistas realizadas corresponden a quince horas de grabación aproximadamente. Estas se programaron y realizaron durante tres meses en Chile, entre los meses de marzo a mayo del año 2011. Previa planificación de agendas con cada actor, con la posibilidad de reemplazo de cada informante cuando alguien no podía participar de la entrevista. Por confidencialidad no se revelarán las identidades.

4.- Enfoque analítico: análisis de contenido

Para el tratamiento de la información, nos basaremos en la metodología de análisis de contenido cualitativo (Mayring, 2004; Bernad y Ryan, 2010; Navarro y Díaz, 1994). Se trata de interpretar el contenido de los discursos, capturando el contenido manifiesto y llegando al contenido latente de lo que las personas piensan y opinan, sobre cómo se hizo el plan y sobre sus atributos democráticos, relacionando el texto con el contexto (Ruiz, 2003). El análisis de contenido cualitativo nos permite identificar los mensajes explícitos e implícitos que los sujetos han expresado en la conversación. Nuestra tarea consiste en describir e interpretar dichos contenidos, y concluir lo que sea pertinente, respecto a las preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación. En esta tarea, se complementan las formas de trabajo analítico deductivo e inductivo. En el siguiente cuadro se refleja lo dicho.

Tabla 1.5. Matriz Análisis de Contenidos Cualitativo

	Descripción	Interpretación
Lógica deductiva: Prioriza indicadores establecidos en la teoría.	Información explícita e implícita que refiere a las características de los indicadores. Responde las preguntas: ¿Cómo se hizo? y ¿Qué resultados se obtuvieron?	Trabajo de abstracción que permite testear el modelo teórico utilizado y plantear inferencias.
Lógica inductiva: Permite visualizar nuevos conceptos, no definidos en la teoría. Enriqueciendo las conclusiones	Información explícita o implícita que agrega elementos no considerados en las definiciones preliminares. Deben ser evaluados respecto a las posibilidades analíticas que poseen.	Permite identificar elementos teóricos no considerados en las definiciones formales del estudio y ponerlos en relación con los conceptos predefinidos.

Fuente: elaboración propia

En nuestro estudio predomina la lógica deductiva, porque el punto de partida es una hipótesis conceptualmente respaldada con una relación de variables que queremos contrastar con evidencia empírica. Para esto utilizaremos las dimensiones teóricamente definidas en cada variable. Estos elementos se transformarán en ideas o contenidos que buscaremos ver reflejadas en unidades de datos; estos son los temas tratados y expresados en el discurso. Entonces se trabajará con un enfoque temático porque se buscan contenidos determinados en: los párrafos, oraciones o frases (Rodríguez et al, 1999: 208-209). Pero al ser un análisis cualitativo no se trata de un estudio absolutamente cerrado. A partir de la lógica inductiva, identificaremos algunos temas nuevos que pueden surgir de modo recurrente en el discurso de los entrevistados. Esto nos deja abierto el camino para aportar nuevas conceptualizaciones, que ayuden a enriquecer la teoría de modo más bien inductivo. El programa informático que hemos utilizado (el Atlas.ti), permite la codificación y reducción de datos en torno a estos temas sin perturbar el marco conceptual establecido previamente.

CAPÍTULO II: Crisis de la democracia y la política. El contexto de la participación ciudadana

2.1. Los problemas de la democracia

El diagnóstico sobre el estado actual de la democracia nos devela un escenario de múltiples problemas en su desarrollo. Se trata de la existencia de una crisis principalmente del modelo de democracia dominante: el liberal representativo. Esta crisis, genera una brecha cada vez más amplia, entre las expectativas asociadas al ideal democrático y sus resultados (Greppi, 2006: 15). Los problemas que se asocian a la crisis de la democracia los podemos agrupar en tres grandes tipos:

- “Déficit democrático: las decisiones públicas son tomadas sin considerar adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía.
- Desafección política: quizás por lo anterior, se produce un progresivo alejamiento y desconfianza de la ciudadanía hacia la política y sus actores principales, así como diferencias sustantivas en la capacidad de debatir y actuar en la esfera pública en razón de la existencia y persistencia de grandes desigualdades socio-económicas.
- Crisis participativa: el alejamiento se manifiesta asimismo en niveles muy bajos de participación en los comicios electorales, vía principal de participación política por parte de la ciudadanía.” (Navarro, 2008: 1)

Las democracias modernas y sus características electorales, como sistema de gobierno, son relativamente recientes como régimen político universal. Uno de los factores que explica el carácter dominante del sistema democrático representativo, es que este generó un instrumental que ha resultado eficaz para resolver algunos de los desafíos que impuso la organización política de la sociedad moderna. El principio de la representación y su edificio institucional, se valida por el argumento de la complejidad en la toma de decisiones dado, principalmente, el tamaño de la población y amplitud del territorio (Rosanvallon, 2010).

Otro elemento, que se vincula a dicha crisis, es la dimensión supranacional en la que se desenvuelven los estados. Es la dimensión planetaria o global, donde se inscriben a la larga el análisis de las debilidades y desafíos de la democracia (Held, 2007; Bobbio, 2005). Las democracias nacionales son incompletas en la medida que hay un orden internacional que no es democrático. La no existencia de un poder común, respetado por todos los países y elegido de acuerdo a los procedimientos democráticos, da cuenta de que las actuales democracias están limitadas en muchos de sus ámbitos de decisión. Por ejemplo: un gobierno puede decidir democráticamente iniciar una determinada actividad productiva, que luego puede contaminar el aire o el agua de un país vecino, que no ha tenido ninguna incidencia en la decisión.

2.2.- Los problemas de la Política

No solo hay problemas en la democracia, en cuanto régimen político, pues esto sería en cierto modo un problema de procedimientos. Existe un problema más profundo que estaría en la base de lo anterior. Este es una crisis de la política, la que favorece su descrédito y desvalorización. El problema surge, por una parte, porque la política actual como proceso, que busca resolver los problemas de la sociedad es lenta. Y por otra parte, por la estrechez espacial de sus intervenciones, la que se acota en general al territorio nacional (Brugué. 2009). En consecuencia, esta crisis afecta a la democracia, tanto en sus procesos y contenidos, puesto que la política le da sentido y se expresa a través de las reglas del juego democrático.

El problema de la crisis de la política nos introduce un factor de contexto, este nos señala que se estarían generando las condiciones para situarnos frente a un cambio histórico de época. La idea de un cambio de época, como el mencionado, no es antojadiza. Se trata de un proceso derivado de la acumulación e interrelación de una amplia variedad de fenómenos de carácter económico, político y cultural, tales como: los temas ambientales y energéticos, las crisis del capitalismo mundial que golpea por ahora a Europa, los cambios en las relaciones de género, las reivindicaciones nacionalistas y territoriales de grupos en diversos puntos, etc.

En este contexto las fórmulas políticas tradicionales de democracia delegativa-representativa, ya no servirían, pues se trata de construir una nueva forma de hacer política, más participativa (Subirats, 2011). Este escenario de cambios, hace más compleja la prescripción de soluciones a los problemas y las crisis, de la democracia y la política, que estén basadas solamente en la parcialidad de la lógica tecnocrática.

A pesar del descrédito de la política y la crisis de la democracia, las posibilidades para el desarrollo de éstas, no estarían agotadas, pues existen propuestas de superación o salida. Estas propuestas se inscriben en dos importantes tradiciones de pensamiento occidental: la tradición liberal y la tradición republicana. Cada tradición nos propone ideas y prácticas dentro de los límites de sus conceptos y experiencias, caminos muy diferentes que intentaremos clarificar (Barber, 1984).

Por una parte, en la tradición liberal, la salida a la crisis tiende a profundizar los valores y experiencias que son parte del modelo dominante, es decir: i) más énfasis en el individuo y el mercado, ii) racionalidad tecnocrática excluyente y iii) desapego de la política como medio para la integración y desarrollo humano. Estos tópicos, nos revelan pistas sobre el tipo de propuestas concretas que emergen desde esta perspectiva, aspectos tales como: más desregulación económica, menos estado social y más estado legal, participación restringida e instrumentalizada, consolidación del ciudadano *survey*, etc. El pensamiento liberal, ha tenido períodos de retracción durante el siglo XX, pero ha resurgido con fuerza, llegando a plantearse como la filosofía política triunfante de la historia. Por lo tanto las propuestas que surgen desde este paradigma siempre tienen un impacto político importante.

Por otro lado, la perspectiva republicana proyecta la superación de la crisis hacia un escenario diferente. Con una propuesta de transformación del orden existente, ofrece otra interpretación e instrumental (Brugué, 2009). La propuesta republicana, declara interés en la política como espacio amplio donde se desenvuelven las relaciones sociales y donde se produce aprendizaje colectivo, el que ayuda a que las personas puedan convivir y resolver las diferencias en un ambiente de respeto en función del

bien común. La participación y la deliberación surgen como elementos centrales y estratégicos de transformación desde el interior de esta perspectiva. La resignificación no economicista de los espacios y territorios, iría de la mano de la profundización republicana de la vida política. En resumen, una ampliación horizontal y profundización vertical de la democracia, bajo los principios generales de participación ciudadana y específicos de la deliberación.

En síntesis, frente a los problemas en la política en general y la democracia en particular, se visualizan diversas salidas. Algunas de las respuestas o soluciones elaboradas son: reafirmar mecanismos autoritarios-tecnocráticos, realizar reformas institucionales, establecer espacios de consulta, la ampliación de mecanismos de democracia directa y participación en la toma de decisiones (Subirats. 2001: 35-36).

2.3.- La participación sus oportunidades y problemas

La participación adquiere hoy un valor diferente y significativo en el marco del debate actual sobre la calidad de la democracia (Parés, 2009) y la crisis de la política (Brugué, 2009). El interés por implementar y analizar la participación ciudadana, surge por la convicción de que las alternativas de solución a los problemas de la democracia, se vinculan de un modo prioritario a la ampliación de formas de incidencia ciudadana. La participación ciudadana como mecanismo de expansión de la democracia en un sentido amplio se expresa más en las perspectivas republicanas, donde se promueven mecanismos de participación ciudadana que estarían destinados a resolver todas o algunas de las problemáticas señaladas, fundamentalmente las que se desarrollan en el marco de las democracias representativas (Navarro, 2008). Esta ampliación de espacios de participación revertiría los problemas de la democracia y le daría más sentido a la política.

Esta atención a la participación ciudadana, se produce en distintos niveles de la gestión gubernamental: desde las administraciones locales, regionales, nacionales y hasta supranacionales. Esto implica, que la participación, se instala en el debate, generando y demandando normativas reguladoras en un proceso progresivo de

institucionalización (leyes, reglamentos, ordenanzas, etc.). El interés también se produce en el debate académico, en una discusión amplia sobre la calidad de la democracia, tal es así que: “la participación “vende” y adquiere un protagonismo del que careció durante mucho tiempo” (Font 2001: 14). La participación ciudadana, normativa y empíricamente, implica mucho más que procesos electorales.

En resumen, ya sea, desde una perspectiva normativa sobre cómo se deben desarrollar las políticas públicas en una democracia moderna, o por el valor del individuo en las nuevas formas de organización social y de su relación con el Estado en particular, la participación ciudadana surge como una cuestión de enorme importancia para el desarrollo del buen gobierno (Márquez et al, 2001), o como nos parece interesante señalar, para la gestión pública democrática deliberativa (Brugué, 2009b). Esta gestión democrática, trata de comprometer a los ciudadanos en roles más activos en la multiplicidad de escenarios de acción política y en particular en la administración pública.

El interés por la participación ciudadana, no es nuevo, en el campo de la gestión pública en general y la planificación territorial en particular. En América Latina en la década del sesenta del siglo pasado, en el marco del plan denominado Alianza para el Progreso, se generó el proceso metodológico identificado como Desarrollo de la Comunidad, el que consideraba a la comunidad organizada participando de la gestión de planes y programas de carácter público. En dicho período aumentó considerablemente el interés analítico por los efectos de la participación en la planificación local. Sin embargo, dentro de una lógica funcionalista, relevando roles y pero no transformaciones del orden político.

Las experiencias de gestión participativa han sido desarrolladas en variados contextos, en un proceso continuo de expansión y validación (Font, 2001). Algunos ejemplos de experiencias que buscan la superación de las formas electorales exclusivas son: los presupuestos participativos, consejos locales, planificación participativa, consulta deliberativa, jurados ciudadanos, etc. (Papadouloupus y Warin, 2007; De la Maza, 2005). Sin embargo, la consolidación de los mecanismos

participativos no electorales, no pasa sólo por el aumento en cantidad y calidad de las experiencias, siendo estos dos factores importantes en el desarrollo de la gestión participativa, habría que considerar otro. Este factor, es el que surge de la perspectiva ideológica del modelo dominante de democracia, en el que las prácticas participativas y deliberativas no son legítimas más allá de los espacios locales de escala reducida o en la dimensión individual.

En el espacio amplio del territorio nacional, solo se legitima al sistema electoral tradicional, por medio del cual se escoge la elite gobernante. Este es un problema que surge en el momento en que se pensó la organización de las sociedades democráticas modernas, que como sabemos, tiene en la perspectiva liberal-representativa su principal expresión conceptual y organizativa. Esto se impuso bajo el argumento de que es el único sistema capaz de dar coherencia y racionalidad a la toma de decisiones en la sociedad de masas (Rosanvallon, 2010). Por lo tanto, se le otorga un valor relativo a la deliberación, la que en definitiva, no forma parte de las acciones relevantes de la práctica política, entonces no es prioritario incorporarla y desarrollarla. Según qué definición tengamos de la política, como práctica para la toma de decisiones, será el valor que se otorgará a la deliberación republicana.

Cualquier intento de definir democracia, modelos de democracia y participación, está mediado por nuestra perspectiva de lo político. Esto incidirá en nuestras acciones explícitas o implícitas, y nuestra visión de estado y sociedad (Held, 2007). En nuestra perspectiva, si la política es entendida como un ámbito donde se desarrollan las relaciones de poder entre actores, es el campo donde instalamos la democracia y donde también debe estar la participación ciudadana deliberativa. La participación ciudadana, se desenvuelve como un proceso colectivo y público: “la participación es siempre un acto social” (Adúriz y Ava, 2006: 19), por ello es que reclama su espacio en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En un sentido más institucional, en la Carta Iberoamérica de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD 2009: 2), se ha definido a la participación ciudadana como un derecho para los residentes en un territorio. Se trata de un organismo que

agrupa a 21 países iberoamericanos con diversidad de características. Sin embargo, en la medida que este organismo recoge el debate amplio sobre el tema, se puede asumir que la afirmación de ese derecho, es posible aplicarla más allá de la delimitación mencionada. Para los Estados miembros, este derecho, se debe concretar a través de procesos y mecanismos que se llevan a cabo en contextos de gestión pública democráticos. Para ello en el texto del documento citado, se especifican elementos para su implementación: su objeto, sus objetivos y ámbitos, así como condiciones y herramientas generales. En síntesis, se establece un marco normativo y compromisos operativos generales respecto a la participación en la gestión pública desde los propios estados.

Existen otros organismos de carácter supranacional que han incorporado recomendaciones y programas específicos para ampliar la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas. Por ejemplo, el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial, a través del Small Grants Program, incorpora la participación ciudadana como un elemento estratégico para el desarrollo, la superación de la pobreza y la inequidad. Establecen que con la participación ciudadana se puede: i) promover consenso y compromiso público; ii) dar voz a los marginados; iii) fortalecer el impacto de los programas comunitarios; iv) aportar innovaciones; y v) mejorar la transparencia y rendición de cuentas públicas (Banco Mundial, 2006: 11). Por otra parte la Unión Europea (UE), a través de las decisiones 2004/100/CE y luego la 1904/2006/CE, impulsa un programa de acción comunitaria para la promoción de la ciudadanía europea activa, principalmente en el involucramiento del desarrollo de políticas.

En definitiva estamos frente a un proceso importante de incorporación de la participación en la gestión, que más allá de las declaraciones de las instituciones supranacionales a las cuales los gobiernos suscriben, con más o menos compromiso, lo cierto es que sabemos que hay un crecimiento de experiencias en este campo. Esto hace que se haya generado un creciente proceso de experimentación institucional, donde el presupuesto participativo es la máxima expresión convirtiendo a Brasil en uno de los principales laboratorios del mundo (Avitzer, 2006: 9).

De esta forma se configuran los antecedentes que permiten verificar la tendencia a la expansión y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo de una administración democrática, principalmente en los estados de la sociedad occidental. En síntesis, el desarrollo de la participación ciudadana, está fuertemente ligado al debate sobre la crisis de la democracia y la política. Todas las alternativas ideológicas que convergen en esta discusión, son portadoras de facilitadores y obstaculizadores conceptuales y empíricos. Asistimos a un proceso de institucionalización de la participación ciudadana, con la ampliación de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, que requieren ser evaluados para determinar si con ella, la democracia y la política, evolucionan superando o no, las crisis que las envuelven.

CAPÍTULO III: Modelos de democracia

3.1. Democracia

El concepto de democracia tiene su origen en la Grecia Antigua en el contexto de las ciudades estado, cinco siglos A.C. Significa etimológicamente el gobierno del pueblo (Touchard; 2006: Méndez y Negri, 2007). En la actualidad conserva su esencia, pese a los cambios históricos y al tiempo transcurrido. En el pensamiento político moderno se ha definido el contenido de la democracia como una forma de gobierno “donde se deben crear las mejores oportunidades institucionales para conseguir la libertad y la igualdad” (Morlino, 2009: 10). En definitiva, es un sistema político donde existirían las mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo derechos universales de los individuos y la comunidad.

Desde el punto de vista empírico, la democracia, se suele definir en base a un conjunto determinado de características basadas en las experiencias de las sociedades occidentales modernas. En este sentido se establece como requisitos mínimos los siguientes: i) libertad de asociación; ii) libertad de expresión; iii) libertad de votación; iv) posibilidad de ser electo; v) competencia de los líderes por el voto; vi) libertad de información; viii) elecciones libres e imparciales; y ix) que las instituciones públicas dependan del voto popular (Dahl, 1989). Con estas características estos regímenes políticos no son mayoritarios en la sociedad global. A principios del siglo XXI, están presentes en alrededor de la mitad de los países llamados independientes (Morlino, 2009), y la tendencia en este sentido, es al aumento (Colomer, 2006).

Otro tipo de definición enfatiza los principios que ésta persigue, sin entrar necesariamente al campo de lo procedimental, por eso se les llama perspectivas normativas. Los principios a que nos referimos en las perspectivas normativas son: la libertad y la igualdad (Rosanvallon, 2010). Sobre cómo se deben realizar, equilibrar o cuál debiera ser más importante de los principios, se desenvuelve el planteamiento de los llamados modelos de democracia. Los modelos incorporan una dimensión

descriptivo-explicativa y una normativa sobre: “el cómo son las cosas y porque son así y como debe ser o deberían ser” (Held, 2007: 26). Poseen una dimensión socio-estructural explícita y otra psicológica-cultural implícita, ambas estrechamente ligadas (Sabucedo, 1988). La democracia desde este punto de vista, es un fenómeno multidimensional.

Existe literatura que distingue la existencia de dos modelos de democracia, suele ser el esquema más utilizado. Algunos ejemplos de clasificaciones son: democracia representativa y directa (Weber, 1964), representativa o radical (Uriarte, 2002), democracia de mayoría (representativa) y consenso (Lijphart, 1989), débil y fuerte (Barber, 1984), agregativa y deliberativa (Gutmann y Tomphson, 2004), etc. Los diversos criterios para establecer modelos de democracia, dependen de los objetivos respecto a relevar escenarios o problemáticas. Esto motiva la creación de modelos normativos que incorporan situaciones como: la globalización, el medio ambiente, los movimientos sociales, el desarrollo de nuevas tecnologías, etc.

En las propuestas que plantean más de dos modelos de democracia se utilizan criterios y demarcaciones más finas dentro de un mismo paradigma democrático. De esta manera encontramos versiones en las que se divide en dos o más tipos la democracia representativa o las perspectivas participativas. Un primer ejemplo, diferencia la dimensión normativa de la empírica. Los modelos normativos son por un lado: liberal, neo-republicano, autónomo. Y por otro lado, los empíricos son: representativo, participativo (que incluye deliberativo y directo) y radical (Viejo et al., 2009). Por el contrario, hay otras propuestas que no separan elementos normativos de empíricos e intentan construir un continuo, por ejemplo: modelo liberal protector, pluralista competitivo, republicano elitista, consensual deliberativo y pluralista radical (Grau et al., 2009).

Existen propuestas con variantes históricas, agrupando modelos de democracia en antiguos y recientes. Por un lado, los antiguos, serían: modelo republicano, liberal y de democracia directa. Y por otro, los recientes serían: democracia del elitismo competitivo, democracia del pluralismo, la democracia legal, la participativa y la

deliberativa (Held, 2007). Otro ejemplo que se basa en la división de los poderes o el régimen de gobierno, nos muestra una clasificación con un enfoque político institucional: democracia presidencial, democracia parlamentaria y semi-presidencial o presidencial con parlamentario mayoritario, o parlamentario proporcional (Morlino, 2009).

Desde el punto de vista de la participación política, cada modelo define la democracia de un modo particular, con lo cual, en su interior se destacan ciertos mecanismos participativos como los de mayor importancia, al mismo tiempo que subordina o elimina otros. Esto permite en cada modelo analizar el rol de los actores, los motivos de su comportamiento, las características de los instrumentos de participación y los resultados que derivan del uso de dichos mecanismos.

3.2 Los modelos de democracia en nuestro estudio

Basados en tres principios normativos: votación, negociación y argumentación (Martí, 2006), la sociedad puede proceder de tres maneras equivalentes para tomar decisiones democráticas, estas son: votando, negociando o discutiendo (Elters, 2001). De esta forma, frente a los procesos políticos que conducen a tomar decisiones se implementarán procesos de: votación, negociación o deliberación. En la primera forma de decisión, las preferencias individuales se agregarán venciendo la mayoría, en la segunda, se acordará entre las partes lo que cada uno cede o gana. Solo en la deliberación las preferencias se transforman en una visión colectiva y compartida (Bobbio, 2002).

Desde nuestro punto de vista, si nos basamos en los procedimientos y mecanismos principales para la toma de decisiones políticas, lo que conlleva los principios asociados, creemos que podemos proponer tres modelos de democracia, estos son: a.- modelo agregativo; b.- modelo agonista; c.- y modelo deliberativo. Estos son modelos conceptuales, puesto que en la realidad los principios y mecanismos para la toma de decisiones, se entremezclan de diverso modo. Sin embargo, apreciar su estado puro, nos permite delimitar dimensiones analíticas para luego avanzar en el trabajo empírico de contrastación.

a.- Modelo de democracia agregativo

Los mecanismos de agregación operan agrupando las preferencias individuales, esto se expresan directamente en una votación o indirectamente en encuestas (Fishkin, 1995). En la denominación de agregativo, identificaremos dos modelos muy distintos en cuanto a las perspectivas sobre los fines de la democracia, lo que abordaremos brevemente a continuación. La similitud está respecto al mecanismo determinante para respaldar la toma de decisiones: el voto.

La democracia liberal representativa

El modelo se basa en la justificación del valor sustantivo del individuo y en la racionalidad que surge de sus intereses, interactuando libremente con otros intereses. De aquí surgen dos problemas fundamentales que el modelo debe resolver. Primero, que dado que los intereses individuales, no son compatibles, es necesario crear un sistema que permita regularlos de modo de evitar el caos y la autodestrucción fruto de unas relaciones sociales basadas en la desconfianza; este sistema es la democracia representativa. Implica la superioridad de los mecanismos de representación como proveedores de respuestas al caos político potencial producido por una eventual falta de acuerdos y frente al problema de las capacidades y posibilidades efectivas de participación en la toma de decisiones en temas complejos para los ciudadanos.

El segundo problema a resolver, es que también a raíz de la diversidad de intereses y también de capacidades, solo algunos individuos podrán ejercer el liderazgo político. Por lo tanto, la conducción política se debe realizar a través de una elite capacitada que representa a las masas; ésta tiene la responsabilidad de decidir por el resto de la población. La sociedad moderna dada su complejidad no posibilita otro tipo de sistema político, que no sea el justificado en una democracia representativa, con líderes elegidos de modo plebiscitario y una burocracia especializada (Weber, 1964).

El modelo Weberiano se basa en una burocracia científica, un parlamento (foro de debate de políticas públicas, es espacio de persuasión de posturas y espacio para la

negociación) y un sistema de partidos. El electorado solo tiene capacidad de elegir líderes, en un mercado donde se eligen los líderes fuertes y se desechan los débiles. El pueblo solo elige líderes que tomaran las decisiones por ellos. El sistema de partidos, lo que garantiza, es el surgimiento de líderes que son los que importan para la sociedad porque la conducen y dominan legítimamente, siendo elegidos por plebiscito. En este contexto, la democracia es un concepto restrictivo... “concibiendo ésta, en el mejor de los casos como un medio para escoger a los encargados de adoptar decisiones y para limitar sus excesos” (Held, 2007: 184).

Por lo tanto, la democracia es un procedimiento que permite dilucidar quienes deben liderar las decisiones políticas; es un método político. El ciudadano tiene el derecho periódico a elegir y dar la autorización a un gobierno para que este tome las decisiones a su nombre. El modelo, además, define un ciudadano medio sin control de sus impulsos, propenso a ser influido por la publicidad y las enormes cantidades de información (Shumpeter, 1968). En este pensamiento se justifica que en determinadas circunstancias una decisión especializada e inconsulta puede generar buenos resultados, debido a que realizar el bien común en la diversidad es imposible.

En este modelo no tienen importancia las dinámicas locales y comunitarias, independiente que las sociedades tengan espacios de actividad colectiva, esto por una razón sustantiva: lo que importa es el individuo y sus intereses. Si bien es cierto el planteamiento de apertura a la diversidad de intereses, es un paso interesante en función de reconocer una condición humana que potencialmente enriquece el desarrollo colectivo. El paso no tiene efectos, porque termina eliminándose el valor de la diversidad por la vía de priorizar la concentración estructural en una elite de actores y al reconocer como prioritarios solo intereses corporativos, de sello principalmente económico. Por lo tanto, la única participación política válida para la ciudadanía es la electoral.

La democracia directa

El modelo de democracia directa se caracteriza porque aboga por la idea de una sociedad civil protagónica, que decide sin intermediarios. En una variante radical, las clases dominadas intervienen tomando las decisiones directamente, disolviendo el estado liberal e instaurando el estado comunista, lo que implicaría un orden burocrático diferente. En la variante republicana, la libertad positiva y el desarrollo individual pueden alcanzarse con la participación directa y continua de los ciudadanos en la regulación del estado y la sociedad. En este sentido, se propone democratizar las bases de las organizaciones políticas en base a principios menos jerárquicos. Más participación estimula más participación, menos participación hace que las personas se alejen de las decisiones, por lo tanto, los derechos democráticos deben extenderse a las organizaciones claves de la sociedad (Sabucedo, 1988).

Desde un enfoque tradicional, los ciudadanos deciden reunidos en asambleas. Esta es una variante que está enraizada en la tradición de la Grecia y a otras culturas antiguas, allí la democracia funcionaba en unidades políticas pequeñas y autónomas (Weber, 1964). Esto, porque el interés del ciudadano estará siempre más cerca de su vida personal y cotidiana, que en los asuntos nacionales. Se trata de participación en los escenarios inmediatos, junto a la competencia de partidos y grupos de interés que seguirán funcionando a escalas nacionales. La práctica participativa acotada a la dimensión local de esta propuesta, es lo que le da el fundamento a otras perspectivas para plantear que la democracia directa no se puede implementar en grandes escalas de decisión de la sociedad moderna.

En otra perspectiva, que podemos llamar moderna, se aboga por adaptar la democracia directa a dimensiones y contextos más amplios. Este enfoque nos plantea que la democracia directa se puede entender como: “un grup d’institucions polítiques en què els ciutadans decideixen o emeten la seva opinió sobre temes particulars a les urnes, mitjançant el sufragi universal i secret, i que no formen part del procés electiu regular d’autotitats.”(Altman. 2010: 19). Se subraya así, que la democracia directa tiene en el voto su característica esencial, a través del cual los ciudadanos expresan

su voluntad soberana en igualdad de condiciones. Esto implica que deben existir los mecanismos apropiados para que la ciudadanía una vez elegidos sus representantes, siga teniendo un papel activo en los procesos políticos o en el veto, a través de la elección directa de alternativas (Altman, 2010).

En todas las variantes de este modelo, está presente la idea de elección y decisión directa de los ciudadanos. Los mecanismos nos remiten fundamentalmente a: consultas, plebiscitos, referéndum. Estos surgen ya sea por iniciativa de la autoridad o de la ciudadanía y en ocasiones se han establecido legalmente, es decir, están institucionalizados de tal forma que solo tienen que implementarse sin una iniciativa ciudadana particular que los respalde. Pueden tener, por otro lado, un carácter de decisión vinculante y en otros casos de no vinculante (Altman, 2010). La participación política en este modelo se asemeja a la de la representación electoral, no en cuanto a la elección de una elite gobernante, sino en la dimensión electoral que implican los diferentes mecanismos de participación para tomar decisiones eligiendo entre opciones temáticas.

El modelo de democracia directa, abre una agenda para la inclusión de formas de participación política que en los enfoques representativos-liberales no existe. El aporte de la democracia directa está no solo en sus fundamentos, sino que en las orientaciones prácticas, las que han inspirado una variedad de mecanismos participativos locales y supralocales, donde el criterio central de la participación, ha estado en la ampliación de espacios para el protagonismo de la ciudadanía, expresado eso sí, en el voto.

b.- Modelo de democracia agonista

Este modelo plantea que la sociedad se desarrolla a partir de reconocer la diversidad de grupos de intereses complementarios y sobretodo contrapuestos. La democracia es una lucha por la hegemonía, una lucha por instalar el interés propio como general, eso implica que tomada una decisión, alguien quedará fuera. Por tanto, cuando se

logran acuerdos existe exclusión de actores. Desde este punto de vista se logra consenso provisional estratégico (Mouffe, 1999).

El modelo plantea que las posiciones liberales y deliberativas intentan diluir el antagonismo con una racionalidad integradora, dejando en suspensión todo lo que en política lleva a relaciones de fuerza, que es la verdadera política. La política pretende organizar la coexistencia humana en condiciones siempre conflictivas (Mouffe, 1999). La clave está en reconocer al adversario político, esto lleva al agonismo democrático, en que se disputan posiciones legítimas y que difiere del antagonismo en que se pretende eliminar a un enemigo. Existe una concepción democrática radical de ciudadanía, es decir, libertad e igualdad para todos. Esto implica principios políticos basados en la democracia moderna y pluralista. Pero no un pluralismo sin límites, sino uno que limite con las relaciones que esconden subordinación (Mouffe, 2003). En este sentido se diferencia del pluralismo liberal (Dalh, 1989), en que el modelo agonista busca una democracia igualitaria.

En este enfoque preocupa derribar lo que se denomina esencialismo político, es decir, la idea de que existen verdades universales basadas en una racionalidad consensual. Con ello abre paso a la perspectiva contextualista de la política y de la democracia, basada en la pluralidad de lenguajes y el énfasis en las prácticas y no solo en la argumentación (Mouffe, 2003).

La participación política se desarrollará mediante todas las instituciones que den cauce al conflicto permitiendo la negociación (por ejemplo: medios de comunicación, parlamento, leyes, huelga, etc.). La sociedad debe establecer un piso institucional para el desarrollo democrático del pluralismo de intereses, equilibrando el terreno político a favor de los excluidos. La participación se debe fundar sobre el reconocimiento de la especificidad de “las luchas democráticas de nuestro tiempo”, reconociendo la especificidad democrática de los movimientos sociales (Mouffe, 1999: 31). En este modelo cobra importancia la subjetividad y las identidades, puesto que en torno a ellas se construyen proyectos políticos que buscan hegemonía. Se

autoddefine como una democracia radical que debe reconocer las diferencias, articular lo universal con lo particular en un proceso permanente, sin fin (Mouffe, 2003: 49).

c.- Modelo de democracia deliberativa

La democracia deliberativa es el modelo que postula que, para tomar decisiones colectivas, se deben priorizar los mejores argumentos a través del diálogo sustentado en la igualdad de los sujetos involucrados (Cohen, 2007). Es decir, a través de la exposición de las razones y el intercambio de argumentos, esto es: deliberación pública (Elster, 2001; Martí, 2006). Los mecanismos de la deliberación democrática, son aquellos que favorecen la interrelación de actores, el intercambio de argumentos, los espacios de consenso y diálogo en la toma de decisiones, con una amplia inclusión de actores, en sintonía con las perspectivas republicanas-participativas (Gutmann y Thompson, 2004; Fung, 2003, Bobbio, 2002).

La deliberación pública mejora la calidad de las decisiones porque contribuye a un conocimiento colectivo compartido, esto sucede según Fearon (2001) por las siguientes razones:

- Revela información privada en función del interés colectivo
- Disminuye la racionalidad limitada de los sujetos ampliando sus conocimientos
- Fuerza a dar justificaciones sobre los temas en discusión
- Favorece la legitimidad de la decisión colectiva y su implementación
- Mejora las cualidades morales de los participantes
- Conduce a las decisiones correctas

La deliberación apunta a procesos que potencian una mejor comunicación entre los actores (Martínez, 2010), creando escenarios de aprendizaje y legitimidad de las decisiones políticas fuertemente ligados a los intereses ciudadanos. La participación ciudadana deliberativa, como configuración de prácticas políticas y sociales, tiene un sustento en la interacción y relación de los actores a través de asuntos de interés común, esto hace que estemos en un espacio de acción comunicacional. La

interacción se da bajo la forma de una coordinación de intereses, denominada acción comunicativa (Habermas, 1999). Esta dimensión relacional y comunicacional de la democracia es la que nos permite identificar el espacio de la deliberación ciudadana. Por lo tanto, la democracia posee un sujeto que no es el votante, sino que el ciudadano capaz de tomar decisiones. La democracia abarca muchas más que el régimen democrático (O'Donnell, 2008).

Las interacciones se producen en ámbitos sociales y culturales, y no siempre están directamente en el campo de la incidencia política. Sin embargo, si los hechos son de interés colectivo, tarde o temprano, entrarán en la agenda política y los actores, entonces, podrán incidir. Es lo que ha sucedido con temas como: las relaciones de género, la problemática de las etnias no reconocidas, los asuntos medio ambientales, etc. Estos procesos generan aprendizajes en los actores y crecimiento de redes de colaboración, los que son factores coadyuvantes de procesos de profundización democráticos. Esta situación es lo que denominaremos como las características binarias de la deliberación (Kanra, 2012), es decir, el reconocimiento de que la deliberación pública genera procesos directo de incidencia política, pero también procesos de aprendizajes y desarrollo colectivos, que también tienen un carácter político.

Para asegurar el despliegue de la democracia deliberativa se deben implementar medidas tales como: financiamiento para el fomento de la auto organización, creando grupos de propuestas en políticas, garantizando la responsabilidad pública de los tomadores de decisiones, concediendo derecho a veto de políticas por grupos afectados, profundizando mecanismos de argumentación pública, etc. En todos estos procesos es importante la presencia que el propio Estado puede tener, promoviendo las acciones deliberativas a través de los recursos simbólicos y materiales de que dispone (Martí, 2006). Los mecanismos de promoción y fortalecimiento de la deliberación tienen sentido, en parte, por la existencia de asimetrías (Bobbio, 2010), es decir, la constatación de la existencia de ciudadanos con más poder y capacidades que otros. La implementación de medidas de promoción, apuntan a la inclusión de

la diversidad de voces de una sociedad (Young, 2003), requisito indispensable para la deliberación.

Consideramos que es un modelo en discusión, no consolidado, pero que facilita la identificación de principios y dimensiones empíricas de investigación. Esto permite la evaluación de características y desempeño de mecanismos de participación ciudadana en realidades particulares, aunque estos mecanismos no sean explícitamente definidos como deliberativos. Sin embargo, se deben considerar los argumentos que señalan algunas potenciales debilidades, entre ellas: el riesgo de elitismo, que solo sirve a pequeña escala y el riesgo de ignorar los niveles diferenciados de recursos para la discusión con que cuentan los actores. Finalmente, el riesgo de idealizar el modelo lo hace presa fácil de la manipulación y el ritualismo (Rosanvallon, 2007; Martínez, 2010). La democracia deliberativa, que hoy es a lo menos emergente y aún no suficientemente institucionalizada, y todos los modelos de orientación republicana, intentan crear una nueva hegemonía en la práctica de la democracia. Estos modelos y sus mecanismos en la práctica, aún están subordinados a la lógica predominante de la democracia representativa liberal (o neoliberal), la que da el contexto donde intentan abrirse espacio.

CAPÍTULO IV: La participación ciudadana deliberativa

4.1. Participación política y ciudadana

En una definición clásica, la participación política es: “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos, a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo; o la acción de otros actores políticos relevantes” (Anduiza y Bosch, 2004: 26). En esta definición se establece una diferencia entre las “formas convencionales (participación electoral o la afiliación a partidos políticos y sindicatos) y las formas de participación política no convencional (manifestaciones, boicot, peticiones, etcétera)” (Anduiza y Bosch, 2004: 60).

El sistema electoral y en parte el sistema de partidos, se ubican con claridad dentro de las formas convencionales de participación política (Saducedo, 1988), entendidas como las formas más tradicionales de participar o como las formas legales establecidas. Pero esa claridad en la definición se pierde cuando pensamos que muchas situaciones de conflicto se producen en el marco de una regulación formal, como las huelgas sindicales, o tienen su raíz en una tradición reconocida como los pliegos de peticiones estudiantiles. Por lo tanto, algunas actividades se nos convierten en convencionales solo por la vía de la legislación o por la vía de la tradición, pese a que pudiesen tener un contenido contencioso, por ejemplo: protestas, interpelaciones, demandas, etc.

Luego, tanto en las formas convencionales de participación política como en la acción política no convencional, podríamos encontrar mecanismos de participación ciudadanas basados en métodos de diálogo, por ejemplo, una manifestación ilegal puede derivar en la instalación de una mesa de trabajo formal. Por lo tanto, la división en participación convencional y no convencional no nos aclara el concepto de participación política que queremos analizar. Lo que si deja claro es que la participación política implica acciones destinadas a incidir en “el proceso político y

sus resultados” (Anduiza y Bosch, 2004), esto es lo que nos interesa profundizar y desde donde desprenderemos nuestra definición de participación ciudadana.

La participación ciudadana se sitúa en un espectro amplio de acciones que llamaremos prácticas políticas o sociales, sean en el marco de las estructuras del Estado o en el campo de la sociedad civil, y que se define: “como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009: 17). Su perfil más nítido empíricamente y en relación con el Estado, es que la participación ciudadana puede ser entendida como acción individual o colectiva en pos de un objetivo público, involucrándose en decisiones, integrándose en procesos de abordaje de soluciones o simplemente beneficiarse de éstas (Espinosa, 2009: 74). Para ilustrar que aun la delimitación no es unánime, la dimensión individual de este último concepto es discutida por autores como Anduiza y Bosch (2004), por no considerarlos participación política. Pero hay clasificaciones como la de Font (2001), donde se entienden los mecanismos de carácter individual, como un tipo de participación en el que las personas no requieren estar asociadas.

Parés (2009: 18), al respecto, delimita un poco más y plantea que la participación ciudadana es: “aquellas prácticas políticas y sociales propias de un modelo de democracia participativa y/o radical, en contraposición a las prácticas políticas características de la democracia representativa...” se dejan fuera de este concepto “...el voto en las elecciones, la militancia en los partidos, la participación en mítines y campañas electorales, entre otras prácticas que la democracia representativa busca formalizar y desde las cuales el modelo liberal-representativo se ha ido consolidando.”, estas últimas son formas de participación política, pero no encajan en la idea de participación ciudadana propuesta, por ahora está identificándose lo que no es.

Especificando aún más: “la participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no solo se concreta a ello sino que contribuye a influir en las decisiones que estos toman a nombre de la sociedad...” (Mellado. 2001:

20), este aspecto no electivo de influencia en las decisiones, es el que queremos delimitar y sobre el cual queremos profundizar. Se trata, de que el ciudadano no quede subordinado al voto y elección periódica, sino que se transforme en sujeto activo de la gestión pública, en esto nos parece correcta la idea de que la democracia representativa es una conquista que debe ser cualificada con participación directa, en el marco de una democracia directa (Souza, 2001: 275-287). Y aquí, es, donde nos parece que debemos agregar que la mayor calidad se logra con la deliberación (Fishkin, 1995).

La participación ciudadana es una forma de participación política a través de la cual los ciudadanos y el gobierno se relacionan, mediante mecanismos determinados, con el fin de mejorar la gestión de las políticas en particular y la calidad de la democracia en general. Se asocia a la democracia participativa, en este caso como enfoque alternativo a la democracia representativo-electoral, subrayando el hecho de que la participación ciudadana produce que la democracia cambie de un formato elitista a uno amplio. La participación ciudadana nos remite a los diversos enfoques de democracia participativa, como modelos que subrayan la importancia de la implicación y empoderamiento ciudadano (radical, deliberativa, directa, etc.). Estos son los modelos teóricos que nos entregan mayores elementos para comprender el significado de esta forma de participación política. Los enfoques participativos comprenden “las teorías de democracia que persiguen una implicación de los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas, con una mayor intensidad de lo que es habitual en las democracias representativas” (Viejo et al, 2009: 43).

En términos generales, la participación ciudadana, como la entendemos en este trabajo, es una forma de participación política, en que cada actor quiere (posee voluntad) y puede (posee capacidades y posibilidades) influir en las decisiones públicas (Palma, 1998), de acuerdo al marco normativo e institucional en el que se desenvuelve. Es decir, influir en la administración del gobierno y en particular de las políticas públicas que afectan su vida. Por lo tanto, participación ciudadana sin un adjetivo, cumple igual función que el concepto de democracia participativa; indican

la presencia activa de la ciudadanía en la política. Lo que no se indica, es el modo particular de esa presencia.

Pues bien, así como existen principios generales para la toma de decisiones democráticas y su equivalencia con ciertos modelos de democracia, plantearemos que consecuentemente con ello, existen formas generales de incidencia ciudadana de acuerdo a la estrategia para la toma de decisiones que persigue. De acuerdo a esto tenemos las formas de incidencia electorales, las contenciosas y las deliberativas. Cada una asociadas respectivamente a los modelos de democracia representativo y directa, el modelo agonista y el modelo deliberativo respectivamente y. Por lo tanto, la participación política, desde esta óptica la podemos clasificar en: participación ciudadana electoral, participación ciudadana contenciosa y participación ciudadana deliberativa.

4.2. La participación ciudadana deliberativa y la gestión pública democrática

Al referirnos a la institucionalidad que provee el Estado para el desarrollo de la participación ciudadana, nos ubicamos en el plano de la administración pública. Esto implica una reflexión que se plantee, al menos, el sentido o propósito de esa participación. Lo que desde el punto de vista de una gestión democrática, nos indica una forma de comprometer a la ciudadanía en el gobierno.

La democratización de la administración pública (Brugué y Gallego, 2001: 43-58), pone acento y valora los procesos de gestión que apuntan a la implicación ciudadana, en contraposición a la lógica de gestión tradicional-tecnocrática sin participación ciudadana. Esto nos ubica en el plano de los enfoques de administración, no jerarquizados y flexibles, de características participativas y deliberativas, es decir, un enfoque de fundamento republicano (Brugué, 2009b).

La gestión pública adquiere dicha orientación dentro de un proceso amplio de transformación del Estado y en el marco de la crisis de la democracia representativa, que incide en una reforma en el enfoque tradicional de administración “weberiana”,

de estructuras burocráticas jerarquizadas, hacia un enfoque de gestión estratégica, que implica el reconocimiento de entornos cambiantes, conflictivos y llenos de incertidumbre (Losada, 1999). En este nuevo enfoque, de mayor flexibilidad institucional de la administración pública, la participación ciudadana como mecanismo asociado a la gestión y en particular a políticas públicas determinadas, es ampliamente valorada y por ello requerida para una gestión moderna y de calidad (CLAD, 1998). Por lo tanto, la gestión pública democrática, implica una administración pública abierta a procesos de trabajo en red, control social, transparencia, democratización de los foros políticos entre otros (Wanderley 2006: 7-8), dimensiones articuladas en el marco de procesos amplios denominados de gobernanza en red. Concepto que inserta la participación ciudadana en los procesos de gestión política (Cruz, 2001), del desarrollo de políticas públicas y el contexto, y la vincula a la conducción superior de la política, como administración del poder por parte de autoridades legitimadas.

Esto ayuda a situar la participación ciudadana deliberativa, en la perspectiva del desarrollo de una relación abierta al diálogo de los actores desde una conducción política-institucional del Estado. Esto es una dinámica compleja de relaciones que valida en la gestión pública el intercambio de conocimientos (Prats, 2005). Lo anterior nos permite visualizar las dimensiones culturales de la gestión política, es decir, las concepciones y perspectivas de las que son portadores los actores involucrados en procesos de toma de decisiones y desarrollo de políticas. Esto releva el papel de la sociedad civil y su implicancia en los asuntos públicos, y establece que el tema de la gestión de las políticas públicas no se agota sólo en la institucionalidad del Estado.

Por tanto, la participación ciudadana deliberativa nos dota de un enfoque y unas herramientas para el análisis de la gestión pública democrática. Facilita la lectura de la dialéctica que se produce en las relaciones de cooperación o negociación de intereses de la administración y quienes se vinculan a los procesos participativos desde fuera de ésta.

También nos permite el análisis concreto del proceso de toma de decisiones, analizando los procedimientos establecidos y programados, es decir, la planificación del proceso participativo.

Gutmann y Thompson (2004) profundizan en los detalles de estos procesos. Sugieren que la preparación del proceso participativo debe considerar la información necesaria y de calidad a los actores vinculados al proceso de discusión; es decir, la transparencia. Para ello se requiere preparar: la especificación de tiempos establecidos, roles definidos a técnicos, políticos y actores de la sociedad civil, espacios y características de estos, normativas y recursos asignados. Y finalmente, la retroalimentación, como devolución y autoevaluación es una dimensión necesaria para cerrar y/o reformular los procesos de participación.

Los elementos enunciados involucran aspectos formales como informales del proceso, tanto de procedimiento como de actitudes y percepciones. Se debe poner atención a las condiciones que favorecen el éxito de estos procesos participativos: legalidad, apoyo político, definición de roles, recursos, etc. También en la identificación y análisis de quienes serán los actores que participan tales como: grupos de interés, sectores organizados, no organizados, etc. Con todos esos factores analizados se puede identificar y programar procesos de gestión pública participativa en todos los niveles territoriales (locales, regionales, nacionales) y en todas las etapas del desarrollo de políticas públicas, desde la definición de las agendas, los diseños, planeación, la ejecución y hasta los procesos evaluativos (Canto, 2004).

4.3. Participación ciudadana y toma de decisiones

La participación ciudadana provee de un escenario donde se inscribe una relación de comunicación y diálogo, entre diversos actores y el Estado. Esto moldea determinados procesos de gestión pública e impacta en el sistema democrático en general, lo que la sitúa bajo la lógica de la deliberación, en particular, para la toma de decisiones (Elster, 2001: 21-29). Aunque la gestión en general implica otros procesos, como la planeación y la evaluación, cuando nos centramos en la toma de

decisiones, estamos señalando la dimensión más clara donde se expresa el resultado de la deliberación (Gutmann y Thompson, 2004).

La literatura identifica dos grandes modelos para la toma de decisiones asociados a participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas: el tecnocrático y el democrático (Parker, 2002: 7; Silva, 2011). La perspectiva técnico científica puede aportar a encontrar soluciones a ciertos problemas complejos, pero la racionalidad subyacente tiende a la especialización y fragmentación del saber profesional, dejando de lado que los problemas sociales tienen cursos contradictorios y requieren análisis de visiones complementarias, lo que se sólo se logra con participación ciudadana, la que en la perspectiva tecnocrática no es considerada. De todas formas no se trata de eliminar el rol que compete al conocimiento científico especializado, sino de situarlo en función de requerimientos democratizadores.

Desde este punto de vista la perspectiva democrática, que incorpora la participación, se permite el análisis de variadas opciones frente a un problema determinado y esto otorga mayor legitimidad a la hora de decidir sobre algún asunto importante. Por lo tanto, frente a las opciones paradigmáticas presentadas, se debe considerar las ventajas de la participación ciudadana en la toma de decisiones, lo que facilita la entrada al terreno de una gestión interactiva y flexible. Por ello, la participación ciudadana, en el proceso de planificación y gestión, proveerá de beneficios importantes tales como:

- “Aporta información e ideas sobre temas de interés público;
- Apoyo público para las decisiones de planificación;
- Prevención de conflictos prolongados y costosos retrasos;
- Desarrollo de buena voluntad, que se puede trasladar a las decisiones futuras, y
- Espíritu de cooperación y confianza entre la agencia y el público.” (Parker, 2002)

Los beneficios mencionados, desde la óptica de la participación en la planificación y la elaboración de políticas, son convergentes con los beneficios descritos desde de la perspectiva de la deliberación en la toma de decisiones de los asuntos públicos (Gutmann y Thompson, 2004), estos serían:

- La legitimidad de las decisiones, como principal objetivo de la deliberación, debido a que los recursos escasos obligan a tomar decisiones complejas. Y por lo tanto no es lo mismo que aprobación.
- La promoción del espíritu colectivo, debido a que la generosidad es limitada, estas prácticas incrementan el sentido de lo público
- Relaciones de respeto y reconocimiento: confianza, reconociendo los valores y las diferentes posiciones. Aceptación y negociación de intereses diferenciados. Reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y social.
- Retroalimentación de procesos identificando errores y corrigiendo. Al asumir que la realidad es compleja, no se puede conocer todo, existen siempre posibilidades de errar y corregir los cursos de acción

La articulación de beneficios descritos, desde un punto de vista práctico, permite ahorrar recursos públicos (tiempo, dinero, etc.), asegurando que las alternativas de solución propuesta, sean aceptadas de mejor manera por los actores interesados, otorgando mayor estabilidad a través del tiempo. Agregaremos desde un punto de vista general, que más allá de los beneficios en la toma de decisiones, la experiencia de la planificación con participación ciudadana en los términos deliberativos que aquí se han expuesto, nos permite fortalecer el proceso de aprendizaje de los actores, respecto a los múltiples aspectos que están involucrados en el ejercicio participativo. Esto nos lleva a mirar la participación ciudadana como una escuela de democracia, ya que los participantes aprenden en la interacción mutua en torno a los asuntos que se discuten.

Otra situación, que se plantea desde la experiencia de la participación ciudadana y la planificación, es el análisis del equilibrio entre los saberes técnico-científicos y los saberes del sentido común ciudadano. La existencia de este binomio de saberes, nos

pone frente a la interrogante de cómo se equilibra la participación de los técnicos con la ciudadanía en la planificación estratégica del territorio. Además del equilibrio necesario entre participación ciudadana y liderazgo institucional; es decir, la relación entre gobernantes y gobernados. Son importantes los acuerdos que se construyan entre gobernantes y ciudadanía para viabilizar dichos equilibrios (Brugué y Jarque, 2002). Como vemos el paradigma democrático de la toma de decisiones para la elaboración de políticas públicas, converge con la reflexión sobre los aportes del modelo de democracia deliberativa. Son dos fuentes de análisis que contribuyen a lo que se ha denominado la gestión pública en una administración deliberativa (Gobierno de Aragón, 2009).

En la actualidad verificamos el surgimiento de la participación ciudadana como componente sustantivo de la gestión pública democrática, esto lleva a que desde perspectivas políticas distintas se intente discutir el sentido y alcance de la realización de la ciudadanía en base a ampliar su presencia en la gestión de las políticas (Kymlicka y Norman, 1996); es decir, que se ha movido el límite del debate desde la perspectiva normativa, a uno donde se equilibra el debate de los elementos normativos con los empíricos. Desde mirar exclusivamente las prescripciones conceptuales, a matizar estas con las experiencias o buenas prácticas de gobierno y gestión democráticas. Es en esta relación, de actores y normas, contextos y decisiones, donde se juega y define la gestión de las políticas como un espacio de enfrentamiento ideológico o concertación de visiones, de conquista real de los espacios en la disputa por un proyecto restringido o amplio de democracia (Dagnino et al, 2006).

En este contexto la participación emerge como el núcleo estratégico de evaluación del curso de las políticas ciudadanas en los distintos niveles de la administración (local, regional, nacional e incluso supranacional). Esto implica no sólo la ampliación o agregación de mecanismos, sino la profundización en la calidad de estos en base a su condición deliberativa.

4.4. Participación ciudadana deliberativa

La participación ciudadana deliberativa es un tipo de participación política. Se refiere en particular a prácticas políticas y sociales, que se orientan a favorecer la ampliación de espacios y mecanismos de deliberación en la toma de decisiones, favoreciendo el diálogo entre los actores afectados. Este diálogo se realiza a través de diferentes metodologías que permiten la argumentación y fundamentación razonada para la búsqueda del consenso colectivo, en consonancia con el modelo de democracia deliberativa (Elster, 2001).

En este espacio de prácticas políticas y sociales deliberativas, caben una cantidad importante de instrumentos y mecanismos tales como: jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, consejos ciudadanos, talleres de planificación, etc. En nuestro trabajo la participación ciudadana deliberativa se presentará en espacios institucionalizados de incidencia ciudadana en la gestión pública y que contemplen mecanismos que favorecen la discusión argumentada de los actores. Estos espacios favorecen el encuentro entre los ciudadanos y la administración pública, aunque sea la administración la que asuma el liderazgo de la gestión.

Las dimensiones concretas, los componentes y procesos de la participación ciudadana deliberativa, podemos definirlos a partir de tres principios (Gutmann y Thompson, 2004):

1.- El primero de ellos es la interacción de actores diversos, que debe responder a un principio de amplia inclusión de los afectados. Es decir, valorar la diversidad de actores sociales, lo que implica diversidad de problemática e intereses por dialogar y que enriquecerán los acuerdos. En este punto se fundamenta parte de lo sustantivo de los modelos de democracia participativa y particularmente en el deliberativo, y se relaciona a la calidad de la interacción.

2.-El segundo, es el intercambio de argumentos y razones. Es importante identificar si los intercambios se producen y cómo. Esto último es clave para establecer uno de

los puntos de partida de la deliberación: el carácter racional y público de los argumentos. Los procesos de intercambios deben ser planificados e implican una serie de aspectos operacionales a detallar: entrega de información, detalles de programación, recursos, hasta la devolución y retroalimentación del proceso.

3.-Por último, el tercer principio, es decisiones vinculadas a resultados, es un componente necesario para que la deliberación tenga como consecuencia lo que se propone. Aunque las circunstancias obliguen a establecer un acuerdo que posteriormente puede ser revisado, en un proceso continuo de mejoramiento y responsabilidad.

Dimensiones para el análisis de la participación ciudadana deliberativa

Para analizar empíricamente la participación deliberativa no es suficiente la sola descripción de roles de los participantes, esto se puede realizar con categorías o niveles de participación Arnstein (1969). Tampoco es suficiente con describir la participación en las etapas de las políticas públicas (Canto, 2004). Y aunque el nivel de institucionalización es uno de los elementos importantes de evaluar (Parés, 2009), este no es lo único elemento a destacar. De este modo, se suman propuestas que nos permiten caracterizar los mecanismos de participación ciudadana de diversos modos y con distintos fines (Font, 2001; Navarro y otros, 2009; Ganuza y Francés, 2008), pero que no apuntan claramente a identificar lo propio de la participación ciudadana deliberativa.

A partir de los principios señalados anteriormente (Gutmann y Thompson, 2004), organizaremos las dimensiones operativas para el análisis evaluativo de la participación ciudadana deliberativa en dos planos. Uno, será el de las condiciones de la deliberación y el otro, el de los resultados de un proceso de participación deliberativo. Las condiciones del proceso son aspectos que deben estar presentes en un proceso deliberativo efectivo, los acotaremos en cuatro dimensiones, estas son: intercambio de argumentos, inclusión, concepción de participación e implementación. Por otro lado, los resultados los proyectaremos en cinco

dimensiones divididas en aspectos institucionales (legitimidad democrática, decisiones asociadas a resultados y coordinación) y relacionales (aprendizajes colectivos y desarrollo del espíritu colectivo). Por lo tanto, la participación ciudadana deliberativa, será aquella que organizada con determinadas condiciones, logre resultados tanto en el nivel político institucional, como en el nivel relacional de los actores implicados. A continuación nos referiremos a cada una de ellas.

4.5. Condiciones de la participación ciudadana deliberativa

Intercambio de argumentos

Es el rasgo definitorio de la deliberación pública, por ser el proceso dentro del cual se genera la discusión. En el intercambio de ideas razonadas se realiza la fundamentación para la toma de decisiones, la que se traducirá en un consenso en torno al bien común. La deliberación pública, se enfoca en la búsqueda del mejor argumento para tomar una decisión a través del diálogo. No solo funciona en el ámbito de las preferencias individuales, sino que va más allá, siendo un elemento central para mejorar la calidad de la democracia (Monsiváis, 2006). La deliberación pública no tiene como objetivo el cambio de las preferencias individuales, sino que tiene por objetivo, alinear distintos intereses para facilitar la toma de decisiones democráticas. Para que esto ocurra se debe articular una concepción democrática deliberativa de la política con una perspectiva técnica que facilite el diálogo entre actores. El resultado será los contenidos del plan elaborados y aprobados en común

A través del intercambio de argumentos, se avanza hacia el acuerdo racional, pero cimentado en un proceso intersubjetivo. Por lo tanto el aprendizaje, como la toma de decisiones se basan en el mismo proceso argumentativo y ambos aspectos tienen igual relevancia en lo que se ha denominado un modelo binario de la deliberación (Kanra, 2012). La dualidad de la deliberación, no necesariamente será valorada integralmente por los actores del proceso. Esto explica que para algunos los aspectos relacionales no siempre tienen relevancia. El intercambio de argumentos implica una

forma de comunicación entre actores, que es más que la aceptación de argumentos y un lógico intercambio de razones (Martínez, 2010).

El avance en las teorías del lenguaje y la sociología de la comunicación humana, han creado un escenario en el que se valoran y favorecen las propiedades del discurso para incorporarlas la búsqueda de consensos al interior de una gestión pública democrática. Una de las propiedades metodológicas importantes que se pone a prueba en las experiencias es la saturación del discurso. Esto consiste en construir los acuerdos a partir del agotamiento de las opciones en discusión y sucede a partir de la redundancia de información. La visualización de datos y argumentos permite a los participantes tomar conciencia de que las alternativas frente a un problema determinado son limitadas. Con la saturación se produce la clausura del discurso, es decir, que en un cierto momento de la conversación no se necesita agregar nada más (Báez, 2007: 282). La saturación es acelerada con las metodologías utilizadas, lo que es pertinente para la toma de decisiones, ya que estas requieren tiempos acotados.

Inclusión de actores

La inclusión democrática nos refiere al proceso en el que se definen los fundamentos y las reglas para establecer quienes incidirán y tendrán participación en la toma de decisiones. En este sentido se entiende como contraria a la exclusión (Young, 2003). Ayuda a establecer un criterio sensible respecto a definir la calidad de la participación deliberativa de ciudadanos libres e iguales (Cohen, 2001). La inclusión democrática, se fundamenta en la búsqueda de hacer efectiva la igualdad de los ciudadanos para incidir en los asuntos y decisiones públicas, esto es, que la inclusión en las decisiones es un criterio aplicado que permite eliminar la desigualdad política potencial existente (Cohen, 2001; Monsiváis, 2005). En la perspectiva deliberativa, la inclusión es un componente fundamental de la democracia, con aristas normativas y operacionales, nos indica que todas las voces y argumentos deben ser idealmente escuchados en el proceso de toma de decisiones (Martí, 2006: 24) La inclusión de actores, como indicador, es una condición necesaria para que se genere la

deliberación, responde a la pregunta sobre quién delibera, y debe considerar como mínimo a los involucrados directamente de una situación (Martínez, 2010).

La inclusión de actores está en el centro de la definición de la deliberación (Gutman y Thompson, 2004). Desde el modelo de la deliberación se trataría de abrir el tema más allá de establecer un límite de entrada y salida en el proceso de toma de decisiones, esto por considerar la inclusión como el canal a través del cual se favorece la comunicación entre las personas, que es donde se posibilita la deliberación. Todo esto incluyendo la diversidad, la heterogeneidad, las formas culturales y los diversos modos de expresión en equilibrio con los intereses generales (Young, 2003). En las bases del sistema democrático está el desafío de resolver el principio de la inclusión, como concepto y práctica, esto implica la necesidad de un Estado activo (Young, 2003) y un diseño institucional (Martí, 2006), que haga realidad la inclusión, donde los diversos intereses se expresen individual o colectivamente.

Existen en términos genéricos, dos grandes formas de organizar la inclusión. Se puede, por un lado, trabajar en base a representación estadística de población acotada para un tema determinado, y por otro lado, se puede estructurar la inclusión en base a la representación de un escenario determinado (Bobbio, 2002: 13). En ambas modalidades, vista como tipos puros, podríamos encontrar fortalezas y debilidades que exponga a la ciudadanía a la exclusión.

Desde una perspectiva crítica, además se plantea que puede surgir una doble exclusión. No solo por el hecho de no invitar, sino que también por el hecho de manipular contenidos. Esto es, una anulación de la capacidad de incidencia de los actores, producida entre otras cosas: al no considerar las desigualdades objetivas de recursos cognitivos que pueden existir entre ellos, y por otro lado, las características del territorio que representan e incluso su carácter de adversarios. Esto último puede incluso llegar a negar conflictos profundos que requieren otro tipo de mediaciones. En definitiva, al no considerar explícitamente el valor de la simetría o asimetría de los actores en la deliberación (Bobbio, 2010).

Concepción de participación

Una determinada concepción de participación, podrá influir en la percepción y evaluación de un proceso participativo por parte de los actores implicados. Por eso, es que dentro de las condiciones de un proceso deliberativo, debe examinarse la concepción de participación ciudadana sostenida explícita e implícitamente por lo actores. Estas concepciones guiarán a los actores en el proceso de incidencia sobre los asuntos públicos puestos a discusión. En este caso, en los contenidos del plan como fin.

Por otro lado, también implica el análisis del grado de institucionalización y socialización de estos conceptos. Debido a que no solo basta que los actores sean portadores de una conceptualización determinada, sino que es importante el grado en que esto está expresado en la institucionalidad, a través de planteamientos y principios, sus normativas y los recursos de que se disponen. Las concepciones de participación se vinculan a los paradigmas de democracia, conformando un cuerpo cognitivo y emocional, desde donde los actores sin liberarse de contradicciones guían su acción política.

Implementación

La disciplina del análisis de políticas públicas nos ayuda a comprender que la implementación ha evolucionado desde ser considerado el punto donde se separaba la política de la administración, hasta ser concebido como un proceso continuo y complejo donde la política se pone en acción. El enfoque de la "acción" enfatiza el hecho de que la implementación implica mucho más que una cadena de órdenes ejecutadas. La implementación es un proceso donde se persiguen metas en el marco de una interacción de individuos y organizaciones (Parsons, 2007). Es decir, se pasa de un enfoque estático de etapas lineales a uno dinámico y relacional, este último al ser un enfoque que enfatiza la relación más horizontal de los involucrados le atribuye roles importantes a los implementadores y a los actores que son convocados como usuarios de esas políticas.

La implementación pasa por un diseño institucional que integre la participación ciudadana deliberativa en la gestión. Esto implica la asignación de recursos, normativas creadas para tales efectos, etc. Es decir, que la implementación tiene un aspecto conceptual que legitima la participación y su importancia política en el sistema. Y también, dice relación con los recursos efectivos destinados para llevar a cabo las actividades programadas (Parés y Castellá, 2009)

La implementación o puesta en marcha de un proceso participativo, contienen aspectos que nos permiten establecer un vínculo entre las definiciones globales y la acción directa. La implementación, por ello, interroga sobre la voluntad política y la integralidad de los recursos que se requieren para un proceso de estas características. Uno de esos recursos importante es la experticia necesaria para conducir hacia los resultados esperados con las metodologías adecuadas. En la implementación se juegan muchas veces las perspectivas de los actores a los que se les encarga el proceso, quienes están implicados con visiones que se basan en valores de promoción de la democracia y que quedan en medio de las presiones de la cultura política y las posibilidades de recursos o el mercado (Cooper y Smith, 2012). Respecto a la normatividad desarrollada para la participación, se han visto dos tendencias, una de la adaptación de normas generales de la administración pública y la otra es la creación de un cuerpo normativo especial (Castel, 2011). En cualquier caso, la normativa, siempre debe ir acompañada de una cultura política que la haga efectiva.

4.6. El resultado de la participación: la calidad democrática deliberativa

Legitimidad democrática

La legitimidad se define en general, como el atributo del Estado que genera el suficiente consenso en la población para obedecer su autoridad sin el uso de la fuerza; lo que permite convertir la obediencia en adhesión (Bobbio et al, 1998). En un sentido más preciso, desarrolla una actitud positiva frente a las instituciones de la

democracia, como las más apropiadas para gobernar, pese al reconocimiento de sus debilidades (Morlino. 2009: 118). Es decir, la legitimidad implica dimensiones subjetivas del comportamiento político que se traducen en la aceptación, percepción de validez y vigencia, de una institucionalidad política democrática y su instrumental de acción participativo. La legitimidad democrática va de la mano de la confianza en el sistema político; se trata de una “institución invisible” que apunta a la construcción de cohesión social y que en la perspectiva democrática desarrolla lazos constructivos entre poder y sociedad. Esto nos permite contar con un “indicador sensible” para el análisis de los procesos de profundización democrática (Rosavallon, 2010: 31).

Entenderemos la legitimidad democrática, operacionalmente, como la percepción y expresión de la vigencia, aceptación y/o confianza de las ERD, como un medio eficaz para alcanzar objetivos de desarrollo en un territorio regional. Se traduce en una valoración positiva del potencial democratizador de las ERD en tanto instrumento del Estado. Con este marco, analizamos las expresiones de los entrevistados, buscando determinar si le asignan o no legitimidad democrática a las ERD, y el significado que esto tiene.

Decisiones asociadas a resultados

La toma de decisiones en el marco del desarrollo de una política pública, es el proceso a través del cual se elige una opción o alternativa de acción. La dinámica de este proceso, está influida por los actores que están vinculados en dicha acción, en una interacción de racionalidades, que despliega la argumentación o deliberación pública. Las decisiones se basan en diversos modos de información en juego en el desarrollo de la gestión.

El análisis de las decisiones apunta a determinar cómo, qué y cuándo se tomó una opción determinada de política (Parsons, 2007). Es factible que como resultado de la deliberación se hayan tomado decisiones con efectos en el plan, pues la deliberación pública es una de las vías democráticas para elegir entre opciones disponibles.

Nos hemos enfocado en determinar si producto de la deliberación, en la elaboración de la ERD, se han tomado decisiones asociadas a la participación y si es una percepción compartida o no. En el proceso de la ERD, existen decisiones iniciales importantes, como la que establece que la elaboración debe ser participativa. Esta es una decisión que se encadena con los mecanismos de interacción posteriormente desplegados y debería incidir en sus resultados. Desde este punto de vista cuando se convoca a actores a participar es para recibir sus aportes, los que deberían ser reconocidos en el plan. En este sentido es importante analizar si aquello ha ocurrido, es decir si se producen decisiones y cuáles pueden ser los aportes de esas decisiones.

Coordinación de actores

La planificación estratégica, al reconocer la realidad como dinámica, facilita a través de determinadas metodologías la generación de consensos que ayudan a abordar situaciones de incertidumbre. Este consenso se enriquece con la coordinación institucional (formal e informal), esta permite equilibrar los saberes e intereses de las diferentes racionalidades que participan de la gestión. Es decir, articular los elementos tecnocráticos, las visiones políticas de los líderes y autoridades y las perspectivas de la sociedad civil. La planificación estratégica favorece el gobierno relacional (Brugé y Jarque, 2002). Dentro de esto, la coordinación mejora, ya que es un concepto que da cuenta de la transformación de la administración burocrática en una deliberativa.

La coordinación tiene un nivel más instrumental, en cuanto a ser el medio institucional donde se verifica la capacidad de tomar acuerdos. También, tiene un nivel más sustantivo, que la sitúa en el ámbito de las capacidades y voluntades de trabajo colectivo, es decir, que los acuerdos son fruto de una articulación de intereses y aprendizajes. La coordinación institucional, la podemos entender como una de las dimensiones de la comunicación de los actores desde una óptica deliberativa.

En el caso de las ERD, es una articulación de racionalidades diversas con un objetivo concreto: el desarrollo de un plan. La coordinación entre actores, se verifica, no como el ejercicio de intercambio de argumentos de los temas, que sería la deliberación propiamente tal, sino que en el resultado percibido de que ha habido articulación de perspectivas, las que tienen relación con los roles, intereses y saberes que cada actor pone en juego. En este sentido, la coordinación es la articulación de los discursos, en función de un resultado, es acción comunicativa (Habermas, 1999). Se traduce en un resultado formal e informal, esto es la percepción de la existencia de acuerdos y armonización de racionalidades.

Fortalecimiento colectivo

Delimitaremos el fortalecimiento colectivo utilizando referencias tanto de la deliberación democrática como de la planificación, especialmente lo que dice relación con la participación en el proceso de gestión en general y de toma de decisiones en particular.

Se ha mencionado que uno de los resultados positivos del compromiso ciudadano en el proceso decisional es el aumento del compromiso de éstos en los asuntos públicos, mencionado como espíritu de cooperación (Parker, 2002). Por otro lado, el espíritu colectivo se ha mencionado como incremento del sentido de lo público en la concepción deliberativa (Gutmann y Thompson, 2004). Estos conceptos de cooperación y sentido de lo público, tienen como telón de fondo la búsqueda del bien común. En la deliberación pública existen diferentes razones para pensar que desde la deliberación más elemental, implica cooperación y por lo tanto ampliación de los horizontes personales e individuales hacia lo colectivo (Fearon, 2001).

La consecuencia del proceso deliberativo es una sociedad consciente de su carácter colectivo. Desde este punto de vista el desarrollo del espíritu colectivo es un beneficio y un resultado deseable de la participación deliberativa. La dimensión pública a ser construida desde la deliberación será totalmente diferente a la que surge de la agregación de preferencias individuales, es decir elección secreta e individual.

Desde la deliberación el espíritu colectivo surge de la necesidad de la conversación y diálogo, es decir de la comunicación. En síntesis la deliberación genera las condiciones para la cooperación (Monsiváis, 2005: 38), la deliberación va de la mano de la cooperación pública, es decir que los actores encuentran razones para cooperar y seguir cooperando. Luego, podríamos proyectar el resultado externo de un proceso de deliberación pública acotado (como un plan estratégico), será la dinamización de las redes y el desarrollo de capital social, cultural, político (Parés y Castella, 2009).

En este trabajo, entenderemos el fortalecimiento colectivo, como una idea general expresada por los actores y que se traduce en el reconocimiento de una identidad, de un proyecto común, de la confianza social, en la percepción del aumento de redes de colaboración entre otras manifestaciones de un desarrollo colectivo y que surgen como resultado de la elaboración de las ERD.

Aprendizaje colectivo

Se produce a través de la interacción libre entre personas y grupos. Una democracia favorece esa interacción, porque permite el reconocimiento de intereses comunes y genera las condiciones para dicha interacción. Una democracia desde este punto de vista es “más que una forma de gobierno; es primariamente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada juntamente” (Dewey, 1978: 98). La deliberación por tanto, dentro de un modelo democrático, es una vía de aprendizajes. Porque deliberando los actores aprenden unos de otros, corrigen puntos de vista, redefinen un problema e inventan nuevas opciones: “La possibilità di risolvere il conflitto sulla base di ragioni, dipende dal fatto che i partecipanti sono in grado di fare appello a valori o interessi comuni, il che implica probabilmente qualche forma di identità condivisa (*Scharpf 1997, pp. 162-163*), ma non necessariamente: il dialogo è un esercizio riflessivo attraverso cui i partecipanti mettono reciprocamente in discussione i propri schemi cognitivi (*Schön e Rein 1994*) e i presupposti impliciti su cui essi si basano (*Sclavi 2000*)” (Bobbio, 2002: 10). A nivel descriptivo, las teorías de la deliberación nos demuestran la importancia de las ideas, esquemas cognitivos a través del cual se define la situación, el proceso de la persuasión y el aprendizaje (Bobbio, 2002).

La deliberación pública en particular, requiere una actitud abierta al aprendizaje en planos cognitivos, emocionales, sociales, dentro del continuo personal y el colectivo (Fearon, 2001). Por ello es que las formas de relación democráticas y las deliberativas en particular, tendrán asociadas un proceso formativo. De acuerdo a esto, es posible plantearse la pregunta sobre cuáles son los enfoques educativos utilizados para la deliberación o que enfoque predomina (instructivista o constructivista), y cuál debería predominar (Lubensky, 2007). El tema de fondo es identificar qué se aprende y cómo abordar ese aprendizaje en la acción, en un campo de relaciones subjetivas que se producen entre los actores. La deliberación debe basarse por tanto en la libertad expresiva que conlleva dicho interés. Esa libertad debe ser respetada y sobre ella las relaciones de argumentación (Cohen 2001). Por todo esto, el aprendizaje en el marco de la deliberación, puede ser un proceso complejo, pero lo cierto es que ocurre.

En la deliberación pública, el primer y principal aprendizaje es aprender a transformar las preferencias personales en colectivas. Se aprende, con dos posibilidades que deben ser integradas, una donde importa el resultado de la planificación y la segunda donde no es tan relevante, lo que va en la lógica de la deliberación binaria (Kanra, 2012). Desde el punto de vista de la planificación estratégica con participación ciudadana, las posibilidades de aprendizaje se producen potencialmente a través de todo el proceso de formulación e implementación del plan. Se aprende desde el análisis de alternativas o la interrelación de actores, lo que ofrece información y nuevos conocimientos que pueden ser integrados en el plan y en los actores (Grabow et al: 2006)

CAPÍTULO V. Participación ciudadana, democracia y desarrollo regional en Chile

5.1. La participación ciudadana en Chile

En América Latina, y en Chile particularmente, se instala desde principios de los años noventa el discurso de la Modernización del Estado, asociado principalmente a las ideas de la Nueva Gestión Pública (CLAD, 1998). Coincidente a lo anterior, se planteó la idea de un nuevo paradigma de las políticas sociales (Franco, 1996). En el marco de estas ideas, se propone transitar de estructuras tradicionales, jerarquizadas y burocráticas a estructuras modernas, flexibles e innovadoras, basadas en el diálogo entre actores y con mayor interacción con el sector privado y la sociedad civil (Tomassini, 1994: 87-88). Este proceso institucional, se desarrolla en un contexto histórico, en que los Estados latinoamericanos van transitando lentamente a regímenes democráticos, tras la primacía de dictaduras militares. Se va a presentar una situación histórica inédita, y es que desde la década de los noventa del siglo XX, simultáneamente casi todos los países están gobernados bajo un régimen democrático (PNUD, 2004). Lo anterior, implicó la redefinición, en cada país, de un pacto político global por parte de los principales actores del sistema (partidos, empresarios, militares, iglesia, etc.). Se trataba de pasar de sistemas totalitarios a otros orientados a la incorporación activa de la ciudadanía en la gestión pública, aunque en el caso chileno con bastantes limitaciones. Esto, se transforma en un componente central para la materialización de esta nueva etapa democratizadora de la gestión pública en Latinoamérica, que trae como consecuencia un enorme caudal de innovación democrática y cuyo fruto más notorio es el presupuesto participativo brasileño.

La nueva tendencia, caracterizada por proponer flexibilidad y diálogo en la administración pública, favoreciendo la inclusión de la ciudadanía, se enfrenta en el caso de Chile a una tradición centralista de gobierno y verticalista en torno al diseño e implementación de políticas públicas. En general, las políticas públicas, han sido concebidas y producidas desde el esquema “arriba-abajo” (*top-down*), con procesos ciudadanos muy acotados y o más bien reactivos. Y con una, mayor y

desproporcionada, incidencia en las decisiones de las elites militares, empresariales y políticas. Esto es coherente con una historia política donde prevalece una visión del Estado y sus instituciones fuertemente concentradas y con baja permeabilidad democrática (Salazar 2005, 1999-2002). Un Estado que nace y se desarrolla desde principios del siglo XIX, en base a una corriente de pensamiento liberal elitista.

A lo largo de la historia de Chile, tanto en el siglo XIX, como en el siglo XX, se ha intentado en varias ocasiones reformar el carácter jerarquizado y no dialogante de la institucionalidad pública chilena. Sin embargo, la elite conservadora se las ha ingeniado para utilizar los recursos a su alcance y reprimir o manipular dichos intentos (Salazar, 2011). De esta forma, se han creado leyes que han proscrito a sectores sociales determinados, se han justificado intervenciones de las fuerzas armadas, se ha legitimado el exilio y se ha criminalizado el movimiento social; consolidando finalmente la ruta programática de un modelo democrático liberal-elitista y legalista como régimen político dominante.

Pese a la existencia desde fines del siglo XIX de un movimiento obrero y otro mutualista popular de nacimiento anterior, bastantes extendidos, recién hacia la segunda mitad del siglo XX se cumple con uno de los requisitos más decisivos y significativos para calificar un régimen político como democracia moderna: el sufragio universal informado y competitivo. El primer paso para ello fue permitir que las mujeres tuviesen derecho a voto en todos los procesos electorales, esto se produce en el año 1950. Con todo esto se difundió la idea de que la democracia chilena era la más desarrollada en América Latina, idea instalada por la elite dominante para justificar su monopolio político conservador y a lo sumo de un gran paternalismo asistencialista, además para frenar todo intento de crítica política radical (Gómez, 2010). Para refrendar lo anterior basta con mencionar que durante el gobierno de Gabriel González Videla (1946-1952) se promulgó la ley de defensa de la democracia que proscribió al partido comunista durante 10 años (1948-1958), con ellos se obligó a mucha gente al exilio. Es decir, que bajo la lógica de cumplir con los requisitos mínimos de un régimen político democrático (Dahl, 1989), el sistema político chileno por lo menos hasta los años 60 del siglo XX, no los cumplía.

Por otro lado, en el marco de la emigración a las ciudades, se fue fraguando un fuerte movimiento vecinal que nace a principios del siglo XX. Este, con la reivindicación por la obtención de viviendas canalizó sus demandas con la ocupación de terrenos en los alrededores de núcleos urbanos, lo que obligó al Estado a desarrollar una política de acceso a la vivienda y de planificación urbana. Junto a ese movimiento existieron además innumerables asociaciones culturales, sanitarias y del más diverso carácter, que no tuvieron reconocimiento jurídico y político hasta el año 1968, en que surge la primera ley de juntas de vecinos y asociaciones comunitarias. Dicha ley reconoce la existencia de organizaciones territoriales y funcionales con capacidad de incidencia en la administración. Esta normativa y la ley de asociaciones campesinas promulgada un año antes, forman un piso jurídico que marca un hito histórico para la validación de la participación ciudadana en la discusión de los asuntos públicos (Gómez, 2010).

Dado lo anterior, podemos afirmar que la participación ciudadana en general durante buena parte del siglo XX, se caracterizó por ser electoral y de tipo contenciosa. La presencia de movimientos sociales políticamente fuertes dio origen a procesos reivindicativos que tuvieron respuestas reactivas y otras veces violentas del Estado, en una acción reaccionaria coordinada desde las elites conservadoras. Al movimiento obrero y sindical producto natural del desarrollo industrial, se fueron agregando durante el siglo XX otros movimientos, tales como: el campesino, el poblacional, el indígena, el de mujeres y el estudiantil. Movimientos con una gran diversidad de propuestas y que se articularon en distintos momentos con el sistema de partidos y la institucionalidad pública existentes, siempre desde el conflicto y sin una estrategia de largo plazo. Esto ha acentuado prácticas de instrumentalización y la frustración frente a problemas que no se resuelven en sus componentes más sustantivos. Por ejemplo: el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

Desde la promulgación de la ley de juntas de vecinos de 1968, hasta que se produce el golpe de Estado en 1973 transcurren seis años, en que se produce por primera vez un desarrollo institucional nítido relacionado a la participación ciudadana no electoral y no contenciosa, y por tanto, podríamos decir más dialógica o deliberativa. En ese período, por ejemplo, los municipios organizan formalmente equipos

profesionales y políticos, con el propósito de implementar mesas de trabajo y negociación relacionados a temas de calidad de vida en la ciudad y especialmente en los barrios. Este proceso fue abortado por la intervención militar que va a durar 17 años (1973-1990), impactando al movimiento social de forma dramática. Con el golpe de Estado, las condiciones para la participación política cambiaron radicalmente. La dictadura disolvió el Congreso Nacional, declaró ilegal la actividad partidaria, con lo que eliminó el sistema de partidos, se suspendieron o derogaron todas las normativas jurídicas que permitían el asociacionismo de cualquier tipo, con lo que se eliminó la organización local, se eliminó la elección popular de autoridades, etc. Se eliminaron los avances democráticos y se violaron los derechos humanos.

Desde el punto de vista de la administración, durante la dictadura se inició un fuerte proceso de desconcentración de servicios. Por un lado, traspasando funciones a los municipios principalmente en educación y salud. Y por otro, impulsando la regionalización, con la creación de trece regiones con autoridades designadas. Todo este proceso hay que situarlo más en el campo tecnocrático y totalitario, ya que careció de todo fundamento democrático y ciudadano. Fueron reformas planeadas en cuatro paredes, impuestas e inconsultas, con un objetivo más bien geopolítico, inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional; cuyo objetivo fue el control estricto del territorio nacional y la eliminación del enemigo interno (Gómez; 2010).

A la visión geopolítica, se le agregó el fundamento neoliberal en lo económico y conservador en lo valórico. Esto terminó decantando en una particular definición respecto a las funciones de estado y el rol de los ciudadanos en los asuntos públicos; nace el “ciudadano *credicard*”, que todo se resuelve en el mercado. El Estado es regulador y subsidiario, desmantelando el modelo de producción keynesiano/desarrollista (Moulian, 1997). Quienes no tengan los recursos económicos y caigan bajo la línea de la pobreza, serán los beneficiarios de políticas asistencialistas focalizadas. Se produce una revolución neoliberal, que instala con todas sus letras el llamado modelo de la democracia legal (Held, 2007). En lo valórico, se promueve una revitalización de un nacionalismo decimonónico, la

defensa de una chilenidad compuesta de símbolos patronales y de doble estándar victoriano.

Luego, en los veinte años de la transición democrática (1990-2009) y sobre todo los últimos quince a diez años, es posible identificar un proceso de innovación democrática en el desarrollo de las políticas públicas. Junto a la reformulación de normativas que abren los espacios al ejercicio democrático de representación electoral, empieza a surgir la demanda por la creación de mecanismos de participación ciudadana no electorales de carácter dialógico, dando luces del resurgimiento de un paradigma amplio de participación.

El gobierno crea espacios que, en principio, más que formar parte de una política orgánica, respondieron a diseños sectoriales o micro-locales de participación instrumental y en políticas sociales principalmente. Pero, con esa base institucional como piso se produce un cambio. A partir de ese mínimo se ha logrado identificar y documentar dinámicas de carácter más inductivo en la construcción de prácticas democratizadoras y de participación. Estas son experiencias locales principalmente de tipo: económico-productivo, sanitarios, de inclusión social, ambientales, etc. (De la Maza, 2005). Diversos estudios han descrito estas prácticas como esfuerzos locales y territorializados, muy fragmentados, de rescatar una perspectivas de derechos en la acción colectiva de las políticas, de tener una propuesta de diálogo entre actores de la sociedad civil, el sector público y el sector privado, y de rescate de prácticas de trabajo colectivo que pasan por encima de experiencias individualistas y que intentan abrir fórmulas de participación en la gestión pública (De la Maza, 2008).

Las experiencias mencionadas se relacionan al contexto favorable al fortalecimiento de la participación ciudadana en la administración pública, como espacios concretos de interacción entre administradores y quienes demandan, utilizan, instalan y negocian las agendas de políticas. Todo este quehacer podría estar sustentando por primera vez, un cambio en la producción de políticas públicas, desde la matriz centralista tradicional, por otra basada en un movimiento instituyente (Francés y García, s/f) que va desde el territorio a la estructura, y que va copando diversidad de

temas y espacios. De todas formas, este movimiento deja una gran interrogante en torno a su integralidad como política y, específicamente, respecto a los resultados logrados. Se puede afirmar que el proyecto político democrático de la sociedad chilena pasa por la consolidación y profundización de la participación ciudadana en los espacios locales y regionales, o dicho de otra forma en todos los niveles de gobierno y escalas territoriales, ampliando y cualificando la democracia.

En el marco de una matriz de democracia liberal representativa o democracia protegida para el caso chileno (Gómez, 2010) y de innovación ciudadana, con nuevos espacios de participación, es necesario analizar la respuesta que va teniendo el sistema político y en particular el gobierno. Éste, como órgano ejecutivo de un sistema altamente presidencialista, tiene entre sus tareas conducir la agenda legislativa en el congreso y la puesta en marcha de políticas públicas determinadas. Desde ese punto de vista, el surgimiento de una política de participación ciudadana hay que asociarlo a los procesos políticos en curso durante los años de la transición a la democracia, es decir desde 1990 en adelante, con la creciente disposición a la democratización de los diversos espacios de la vida pública nacional y el reconocimiento de las debilidades de la democracia representativa.

Afines de los noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile, constata el surgimiento de una fractura profunda entre las expectativas ciudadanas y los resultados conseguidos en los primeros 10 años de Democracia (PNUD, 1998). El estudio, Chile Las Paradojas de la Modernización (1998), considera que la modernización no debe olvidar que el sujeto principal de progreso es el ser humano. Es la primera voz de alerta sobre el creciente divorcio entre el proceso modernizador de la economía y el desarrollo paralelo de la cultura y el mundo social en el Chile de la transición. A este informe se suma en el 2000, un segundo estudio del PNUD, que se tituló Más sociedad para Gobernar el Futuro, en el que se señala la necesidad de abrir una política de fomento de la participación ciudadana, más allá de cuestiones formales o electorales; la necesidad de incidir en el entorno y las políticas pública en particular de parte de un número importante de actores y personas.

Uno de los principales problemas asociados al malestar de la sociedad chilena es el desencuentro y falta de comunicación entre la sociedad civil y el estado, esto se atribuye, entre otras cosas, a una carencia de participación ciudadana. En el estudio Más Voces-Flacso, Participación Ciudadana en Políticas Públicas, de 7.200 encuestados a nivel nacional, se registraron indicadores de asociatividad del 44% versus 56% que reconoce no participar en ninguna organización. De estos porcentajes sólo el 26% y 12% (respectivamente), ha buscado alguna relación con las autoridades para enfrentar problemas. Esto es un 18% del total de la población. Es decir, un porcentaje menor de personas se acerca a las instancias públicas, lo que se interpreta a la luz de todo el estudio como un porcentaje bajo de legitimidad en la relación de los ciudadanos y la administración (Recabarren y Aubry, 2005: 69).

El PNUD empieza a liderar la idea de avanzar en una democracia ciudadana, es decir que no solo garantice los derechos políticos, sino que también los económicos y sociales. Pero que además debe permitir el surgimiento de nuevas formas de participación tanto de democracia directa como de democracia deliberativa. Frente a esto el tercer gobierno de la Concertación, implementará la primera política oficial de participación ciudadana, a través de un programa de fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana, que contó de tres instrumentos para llevar a cabo sus propósitos, estos fueron: el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana dirigido a todos los órganos de Gobierno, la creación del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el proyecto de Ley de Participación, que ha sido aprobado en febrero del 2011. Con este programa, se inicia una etapa distinta respecto al valor de la participación ciudadana en el ámbito político en general y de la gestión pública en particular. Esto incide no sólo en los debates ideológicos sobre el carácter de la democracia en el país, sino en el terreno concreto del quehacer de las políticas públicas (Espinoza, 2004: 176).

Este interés por la participación ciudadana, está precedido por una dinámica de procesos democratizadores principalmente en el ámbito local. Desde muy temprano en la transición política, se habían generado importantes procesos de profundización democrática tales como la elección de alcaldes, sucesivas reformas en la forma de

elección de las autoridades locales (alcaldes y concejales), y en particular, lo que nos interesa, los procesos de planificación local. Así, los planes de desarrollo comunal, sectoriales y territoriales, empiezan poco a poco a requerir de la participación de los ciudadanos para su confección. El punto alto de este proceso a fines de los noventa, es el requerimiento constitucional de la ordenanza municipal de participación ciudadana a todos los municipios del país. Por otro lado, en el campo de la sociedad civil van perdiendo peso y se van descomponiendo las organizaciones tradicionales (juntas de vecinos, sindicatos, estudiantes, etc.) y emergen diversidad de formas organizativas nuevas con propuestas temáticas y estrategias diferentes o reformadas de acción social: grupos ambientalistas, culturales, deportivos, indígenas, etc.

Así, la agenda de la participación ciudadana avanza en los niveles locales y sectoriales, pero es aquí donde el ámbito regional requiere un enfoque específico de análisis que permita aquilatar sus avances y retrocesos. En parte porque las nuevas formas de asociación ciudadana en el nivel regional, se desarrollan con particularidades que no tienen en otros niveles territoriales. También, porque las estructuras del Estado y el gobierno en particular, generan dinámicas descentralizadoras que evidencian fuertes contradicciones sobre la forma de llevar a cabo la conducción política en este nivel. Y finalmente, porque en general es un campo de estudios relativamente nuevo, lo que implica que no tenemos muchos referentes conceptuales sistematizados para comprender lo que pasa con la democracia en el nivel regional.

Dentro los procesos en desarrollo, que alimentan el debate ciudadano y político sobre la democracia en el nivel regional, hay una variedad de situaciones que responden a lógicas distintas, pero que al final están desenvolviéndose en el mismo escenario. Mencionaremos algunos procesos en curso que tienen relación con el fenómeno de la democracia en la región: movimientos municipalistas que abogan por el reconocimiento de la asociatividad local territorial para el abordaje de problemáticas comunes, corporativistas regionales que tienen una amplia agenda que va desde la creación de nuevas regiones hasta las iniciativas tendientes a impulsar una agenda descentralizadora más radical, grupos de la sociedad civil como los ambientalistas o

grupos de zonas extremas del país, asociaciones académicas y de universidad regionales, pueblos originarios, etc. Es en suma, una amplia lista de demandas e iniciativas regionalizadas que se puede clasificar de diversos modos, desde las que tienen origen en la propia administración pública, las que se originan en el sector privado, las de la sociedad civil y las articulaciones más diversas entre esos actores.

Finalmente, como otro factor explicativo, tenemos las reformas para la descentralización y regionalización que el sistema político ha anunciado y que algunas aún no se han realizado, por ejemplo: el progresivo aumento de recursos de decisión regional y traspaso de competencias en curso, las reformas para la elección directa de los consejeros regionales aprobada en el 2009 y en proceso de implementación, y la más esperada, la elección directa del Intendente Regional que aún no está aprobada. En síntesis, la realidad de las regiones presenta un amplio campo de intereses y actividad, de los más diversos tipos que reclaman políticas de descentralización con mayores contenidos democráticos, y por ende con mayor participación ciudadana.

5.2. Los Gobiernos Regionales y la Participación Ciudadana

El año 2000 se dictó un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana, estaba compuesto por 12 medidas generales y un anexo con 106 medidas específicas por ministerio. Entre las múltiples tareas que establece para su implementación, señala que los Gobiernos Regionales deberán elaborar un Plan Regional de Participación, a ser incorporado en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD). Por otro lado, el documento indica los lineamientos para que cada Ministerio ponga en marcha medidas tendientes a incorporar la Participación Ciudadana en su gestión, particularmente el citado instructivo, indica en la medida general N° 8: que cada ministerio y los gobiernos regionales, deberán vincularse a la ciudadanía a través de cuentas públicas anuales y visualizar prioridades para el siguiente periodo de ejecución presupuestaria. De esta manera, queda estructurada la forma de implementación de la participación ciudadana en el nivel regional, con una indicación general para los gobiernos regionales y con medidas concretas adicionales

que implementarán los ministerios. El instructivo se transforma en una poderosa herramienta para la innovación democrática.

Ello se suma a la anterior creación de los Gobiernos Regionales, como una nueva institucionalidad, que aporta un marco favorable a la acción, concertación y resolución de conflictos entre actores desde el territorio subnacional. En este nivel territorial surgen elementos normativos, culturales y políticos que podrían favorecer o trabar el interés por innovar, apropiarse de los espacios y sobre todo participar de la construcción y desarrollo de políticas. Hacia fines de la primera década del nuevo milenio, se ha impulsado desde el nivel central, el concepto de formulación de Políticas Públicas Regionales, para referirse a las acciones de elaboración de Políticas definidas bajo ciertas condiciones en los territorios subnacionales o supralocales.

De esta forma, en un lapso de 20 años aproximadamente, la cuestión del territorio regional deja de ser parte sólo de una necesidad de administración eficiente de recursos y pasa a ser un espacio que agrupa localidades diversas, que se diferencia de la escala nacional y que es más que lo local-municipal. Aunque no en todos los territorios se apropiaron de la idea de región, que en rigor fue impuesta. Gran parte de estos territorios regionales adquieren identidades particulares y pueden concebir planes y programas en base a un proyecto de territorio común y de alta complejidad, además en el contexto internacional se hace cada vez más visible e importante este nivel de gobierno subnacional denominado región. Hoy existen quince regiones administrativamente definidas, casi todas contienen un amplio campo de diversidad cultural y densidad histórica, frontera de culturas y escenario de movimientos sociales importantes, con muchos espacios interesantes para analizar los cursos concretos que han tomado las iniciativas de participación ciudadana a nivel supralocal o regional.

Pues bien, estamos configurando un ámbito de análisis que se ha denominado supralocal, o regional, para referirnos puntualmente al espacio que implica un salto de nivel territorial, desde la esfera exclusiva de lo local-municipal a uno más amplio

como es el regional, que en el caso Chileno ha transitado lentamente de unidades administrativas ejecutoras de lineamientos centrales, a territorios con proyectos colectivos basados en identidades determinadas. Un aspecto que ha ayudado a esta perspectiva es, la introducción desde mediados de los noventa de los enfoques de ordenamiento y desarrollo territorial, que han transitado desde visiones economicistas a enfoques integrales de desarrollo al interior de las regiones, siendo importante en estos enfoques la inclusión de los actores y la participación.

De todas maneras hay que señalar que la creación de los Gobiernos Regionales en Chile, más que con la participación ciudadana en la gestión de los niveles subnacionales, tuvo relación con el debate sobre la descentralización y desconcentración del Estado en América Latina a principio de los años noventa, en el marco de reformas estructurales de la economía. Tendencia que en todo caso aún sigue vigente sin llegar a consolidarse en un modelo, sino más bien en diversidad de experiencias enriquecidas por el debate de la democratización (Gomá y Jordana 2004: 13-17; Montecinos, 2005). Esto es lo que se ha denominado como las dos corrientes de la descentralización en América Latina: la propuesta neoliberal y la propuesta democratizadora (Coraggio, 1991).

La ERD, en particular, se institucionaliza con la creación de los gobiernos regionales, casi diez años después de la creación de las regiones. Como instrumento de planificación regional, se originan por la necesidad de sistematizar un proyecto de región que sea más que la suma de iniciativas sectoriales de inversión, decididas en el nivel central. Influenciados por el surgimiento de las perspectivas de desarrollo local se buscó, que la ERD, fuese la expresión de intereses surgidos en el territorio. Esto último es en definitiva lo que abre los canales a la participación de la ciudadanía. Antes de la instalación de las ERD, como actualmente se les conoce, existieron otros planes regionales de tipo normativo tradicional. Sobre la participación ciudadana podemos decir que al menos desde el golpe de Estado (1973), hasta la creación de los Gobiernos Regionales (1993), no existían mecanismos incorporados. Antes de este período, no tenemos antecedentes claros para determinar, si es que hubo participación, cómo se desarrolló.

En su inicio y durante la década de los noventa, la ERD se sustentó en los marcos conceptuales de la nueva gestión pública y la modernización del estado, principalmente bajo la influencia del gerencialismo anglosajón. En este enfoque, las regiones debían poner en valor sus ventajas comparativas, principalmente de tipo económico productivo, para insertarse en la globalización acorde al modelo exportador adoptado por la economía nacional. La incorporación de la participación ciudadana se realiza bajo la óptica del mercado, conceptualizando al ciudadano como cliente y consumidor. Los actores claves del desarrollo en esta perspectiva son los agentes productivos de la economía y los del sistema político electoral (partidos y autoridades electas). Paralelamente a la instalación del gerencialismo en la administración, y teniendo como contexto una creciente crisis de la democracia, surge el impulso a la descentralización política y el fortalecimiento de la democracia desde los territorios subnacionales, en un principio sobre todo a nivel municipal. Esto genera hacia fines de los años noventa una nueva concepción de la participación ciudadana, la que empieza a ser identificada como un elemento esencial del desarrollo democrático territorial. Con ello, aunque tardíamente, el debate de la participación ciudadana aparece en la planificación estratégica regional.

A principios del SXXI el debate conceptual sobre participación se ubicó, entre los paradigmas tecnocrático y democrático de la gestión. En este contexto a la participación se le asigna valor, más como un abanico de instrumentos o mecanismos de acción que complementan la planificación, y no tanto, como vía de incidencia política de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. En consecuencia, los mecanismos de participación ciudadana asociados son diversos, pero acotados más a eventos que a procesos políticos. A fines de la primera década del siglo XXI, la adopción de la participación en las ERD, se conceptualiza más desde la lógica de la gestión pública abierta a la participación y no tanto desde un paradigma explícito de democracia deliberativa, aunque se orienta en dicha dirección. Por lo tanto, aún no existen marcos conceptuales en la administración que hagan explícita la incorporación del modelo deliberativo a la gestión. Hay ideas que refieren a dicho modelo y aunque no completamente articuladas, apuntan a sus condiciones y resultados.

5.3. Estrategias Regionales de Desarrollo: qué son, cómo se hacen y dónde se participa

La normativa existente no jerarquiza los instrumentos de planificación regional (estrategias, políticas, plan y programas regionales), es decir, no se señala explícitamente cuál es de mayor relevancia. Sin embargo, en los hechos, las decisiones políticas de las autoridades, apoyadas en la interpretación de la ley, terminan definiendo a la ERD como el plan maestro del sistema de planificación regional. La ERD es: “el instrumento rector para el desarrollo regional... en su núcleo expresa el consenso político de lo/as actores del territorio respecto de la imagen-objetivo o visión que proyecta la región en un horizonte de largo plazo.” (SUBDERE, 2010: 11). La ERD, tienen por lo general una vigencia temporal que va de 5 a 10 años y es flexible según se mantengan las condiciones que la originaron, la llamada línea de base.

La ERD es el principal instrumento normativo para el sector público en las regiones (MIDEPLAN, 2004: 20-21), aunque la ley no lo explicita de este modo, en la práctica las decisiones de inversión y de gestión regional, están vinculadas y orientadas desde la ERD. Para los actores no estatales la ERD es indicativa, sin embargo, en la vinculación de estos actores a la inversión pública (por ejemplo en la ejecución de proyectos licitados por el Estado), se evalúa positivamente la alineación de los objetivos particulares o privados con el plan regional. Cuando la inversión es completamente privada, el plan regional no es ni siquiera indicativo, pero a través de los marcos regulatorios, por ejemplo, de impacto ambiental, de ordenanzas urbanas, estímulos tributarios, etc., se pueden legitimar los objetivos y prioridades de la ERD. Por lo tanto, la ERD, tiene presencia formal en todas las decisiones vinculadas al desarrollo de la región. La figura siguiente ilustra la jerarquía de la ERD sobre otros instrumentos de planificación y la relaciona con los otros niveles de la gestión:

Figura 5.1. Relación de instrumentos de planificación



Fuente: SUBDERE, 2010 (Siglas: • SNT: Sistema Nacional de Información Territorial • CRUBC: Comisión Regional de uso de Borde Costero • COMICYT: Comisión Interministerial Ciudad y Territorio • CRI: Coordinación Regional de Inversiones.)

Para elaborar la ERD no hay un modelo único, cada región realiza el proceso de modo particular, incluso de una versión a otra dentro de una misma región. Sin embargo, en rasgos generales el proceso tiene fases más o menos estandarizadas. Este se inicia formalmente cuando el Intendente, máxima autoridad regional, organiza con la asesoría técnica de la agencia responsable, el proceso de elaboración o actualización de la ERD de su región. Se forma un equipo técnico conductor, que presenta una propuesta que contemplará distintos momentos, que en total duran aproximadamente uno a dos años. Tanto la propuesta de elaboración de la ERD, como los resultados de la elaboración, deben ser aprobados por el Consejo Regional, como órgano de representación política de la sociedad. Se recurre a consultorías de diversa naturaleza, desde las que dotan de los elementos conceptuales, las que se hacen cargo de los asuntos operacionales del proceso y las que asisten como expertos en temas puntuales de diagnóstico o evaluación.

Los elementos básicos sugeridos para su elaboración, en términos de componentes, como elementos presentes en la ERD y contenidos, como productos a elaborar para cada ERD son (MIDEPLAN, 2000: 19):

- a) Marco conceptual de la ERD
- b) Diagnóstico, Prospectiva y Bases de Datos
- c) Horizontes y Procesos de Planificación
- d) Visión del Territorio y Ordenamiento Territorial
- e) Coherencia de Propuestas Estratégicas y Objetivos Regionales
- f) Participación de Actores Regionales
- g) Gestión Estratégica
- h) Articulación con otros instrumentos de Planificación
- i) Difusión de la ERD
- j) Evaluación de la ERD

Los componentes enunciados deben expresar los siguientes contenidos mínimos para cada región (Soms, 2007: 52):

- a) Situación actual y perspectivas del desarrollo
- b) Escenario referencial.
- c) Principales desafíos regionales (u objetivos)
- d) Lineamientos estratégicos.
- e) Posibles alianzas público-privadas.
- f) Indicadores de Seguimiento

Los componentes y contenidos señalados cuando han sido desarrollados, discutidos y aprobados, se concretan en un informe que contiene la ERD de cada región. Posteriormente cada agencia gubernamental llevará a cabo la parte de la ejecución y el seguimiento que le corresponda.

La participación ciudadana en el diseño y desarrollo de la ERD, quedará definida como un proceso transversal. Aunque es también uno de los componentes y debe expresarse en los contenidos de la ERD. En el Manual Guía para la Participación Ciudadana en la elaboración de la ERD (SUBDERE, 2010), se plantea que: “El proceso para la elaboración participativa de la Estrategia Regional de Desarrollo se lleva a cabo mediante cinco fases. Entre las etapas de cada fase hay algunas que

tienen un carácter técnico y otras que se les ha llamado participativas, porque su objetivo y sus actores incluyen al sector no gubernamental como una manera de incluir la participación ciudadana en la gestión pública.”.

El año 2005 se publicó el primer documento donde se aborda la PC a nivel de ERD con una propuesta integral de trabajo basado en el análisis de experiencias con diversas modalidades de PC (MIDEPLAN, 2005: 56-82). En este documento se conceptualiza la PC como parte del desarrollo regional. Se enfatiza la necesidad de avanzar en una dimensión operacional de la participación ciudadana, conceptualizando tipos de participación (sustantiva e instrumental), niveles de participación (información, consulta, etc.), momentos de la participación (antes durante y después en el desarrollo de planes) e instrumentos para hacerla efectiva (foros, talleres, encuestas, etc.). El siguiente cuadro resume la relación operativa de las ERD y la PC:

Tabla 5.1. ERD y componentes de participación ciudadana asociados

Fases	Etapas	Momento	Nivel	Instrumentos	Aplicaciones
Preparatoria	Constitución de Agentes	Difusión	Información	De relación directa	Identificación de Agentes Capacitación
	Difusión y convocatoria	Difusión	Información	De información	Reuniones a nivel provincial y comunal Foros provinciales
Diagnóstico e imagen objetivo	Elaboración de diagnóstico	Difusión	Información	De información	Reuniones provinciales Reuniones regionales
		Diagnóstico	Consulta vinculante	De relación directa	
	Formulación de imagen objetivo	Diagnóstico	Consulta (vinculante/no vinculante)	De investigación	Grupo focal
Horizontes de planificación	Selección de líneas de acción	Diseño	Consulta vinculante	De investigación	Talleres provinciales
					Talleres regionales
Propuestas	Diseño de programas, políticas y propuestas de acción	Diseño	Consulta vinculante	De investigación	Taller de expertos
					Taller de validación
Difusión y retroalimentación	Formalización de la ERD y difusión	Difusión	Información	De relación directa	Acciones de información a través de medios y reuniones
		Consultivo	De investigación	Grupos focales	Consultivo
	Evaluación	Control social	De relación directa	Cuentas públicas	Control social

Fuente. Mideplan, 2005.

En el programa de actualización de ERD, en el marco del plan de traspasos de competencias a los gobiernos regionales, se explicitó que las metodologías debían considerar la participación. Pero, no se señaló con precisión lo que en cada región se debía hacer para cumplir ese requerimiento, tampoco se entregó un enfoque metodológico y un marco conceptual muy específico. Entonces, ¿de dónde surgen las

orientaciones particulares que asumen las regiones? Según nuestro punto de vista, de la validación de diversos mecanismos de participación en la gestión de algunas políticas públicas, principalmente las del ámbito social (salud, vivienda, etc.) y del conocimiento de diversas técnicas diversas y experiencias validas como referente (presupuestos participativos, redes de intervención, consejos de salud, planes comunales de desarrollo, etc.). Con esas referencias se establecen roles para la ciudadanía, fases de la política en las que se inserta la participación y mecanismos. En resumen, para la elaboración de la ERD con participación ciudadana al año 2005 hay experiencias y propuestas, que se complementan desde el año 2000 con una política (normativas, recursos, institucionalidad y metodologías).

Más allá de la cuestión práctica de cómo implementar y sostener la participación ciudadana, existe el interés de fundamentar procesos con la calidad democrática. Se reconocen algunas de las debilidades de la democracia, como el problema de la desafección, y se elaboran de modo general fundamentos para clarificar el porqué y el para qué de la participación ciudadana como medio para mejorar las políticas, especialmente en el nivel regional.

5.4. La vigencia y la evaluación de la participación ciudadana en las ERD

En el año 1974 Chile fue dividido en trece regiones a las que se han agregado dos el año 2007, totalizando quince. La división político-administrativa del territorio nacional en regiones es uno de procesos catalizadores para la elaboración de la planificación estratégica regional, junto a ello, la necesidad de que cada territorio defina un horizonte de desarrollo con el cual orientar la gestión. Esto se materializa en la formulación de una estrategia regional de desarrollo, ERD, la que se formula con un límite de tiempo de vigencia. De acuerdo a la ley de gobiernos regionales cada región debe tener actualizada su ERD (Ley 19.175, 1993). Actualmente la vigencia del instrumento es generalizada y ello justifica la pertinencia del análisis, en particular de la participación ciudadana incorporada en su desarrollo (tabla 10.1.). Las regiones han elaborado sus ERD con distintas metodologías y horizontes temporales. En los informes de todas las ERD elaboradas, se declara de diverso

modo, haber utilizado mecanismos de participación ciudadana tales como: talleres, consultas, grupos de discusión, etc. Sin embargo, como hemos planteado, estos mecanismos no han sido evaluados sistemáticamente. Nos acercaremos a este tema a continuación.

La participación ciudadana en las ERD: análisis evaluativo preliminar

No han sido muchos los informes que se refieren explícitamente a los procesos participativos en las ERD. Disponemos de tres informes que analizan las ERD y que incluyen de modo más extenso un análisis de la participación ciudadana. Un primer análisis realizado el año 2000, nos presenta el resultado de la evaluación de las experiencias de las ERD entre el año 1990 hasta el año 2000 (MIDEPLAN, 2000). El análisis divide en dos etapas la experiencia de la ERD y solo en algunos aspectos se refiere a la participación ciudadana, lo veremos a continuación:

a.- Primer período 1990- 1994: “El primer período de elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo, se constituyó como un primer ejercicio teórico conceptual que intentaba, con cierto grado de inexperiencia, dar respuesta al nuevo escenario político y social que se presentaba.” En particular “Existió además poca o nula participación de la comunidad en el proceso de planificación, elaborándose más bien un trabajo teórico de gabinete, que en vista de lo diseñado, tampoco pudo ser evaluado de la mejor forma.” (MIDEPLAN, 2000: 16)

b.- Segundo período 1994-1999: “En un segundo período de elaboración de las Estrategias Regionales de Desarrollo... el proceso procura la participación de la comunidad”. Pero reconoce “La existencia sólo de momentos participativos, lleva en el tiempo a diluir las posibilidades de una gestión del desarrollo coherente e integral, que requiere de una vinculación más bien permanente con los actores y la comunidad organizada.” (MIDEPLAN, 2000:16)

Este análisis sintetiza los problemas de la participación ciudadana fundamentalmente en dos aspectos:

- En débil legitimación: “no siempre ha quedado claro cuáles son los criterios, mecanismos y procesos de validación de una estrategia...En términos generales se pone de relieve la necesidad de que el “proceso sea participativo”, sin que quede claro en cuales fases del proceso...ni las formas específicas.” (MIDEPLAN, 2000: 18)

- Y en débil difusión y comunicación: “No existe una adecuada difusión al resto de los actores vinculados al desarrollo de la comunidad organizada. Con frecuencia el lenguaje es técnico, lo que dificulta comprenderlo y/o entenderlo para el ciudadano común.”(MIDEPLAN, 2000: 18)

La participación no fue concebida como un componente de la planificación y tampoco se propone una metodología para la integrarla a las ERD. Aunque, contradictoriamente, se le consigna como uno de los componentes principales a desarrollar (MIDEPLAN, 2000: 25). Los beneficios que la participación tiene en la gestión se plantean de la siguiente forma: “Las conversaciones estructuradas en torno a determinados temas u objetivos con actores relevantes de la comunidad, con líderes de opinión o representantes de organizaciones sociales o gremiales constituyen un buen mecanismo que permite avanzar en diagnósticos y en el enunciado de objetivos estratégicos a definir.” (MIDEPLAN, 2000: 26).

En síntesis, podemos señalar que si bien ha existido hasta el año 2000 participación ciudadana en la ERD, a través de distintos mecanismos, ésta fue más bien improvisada, carente de experticia metodológica, con carencia de recursos y sin la existencia de una política de respaldo. Por tanto, fue un ejercicio de poca importancia e incidencia política.

En un segundo estudio (MIDEPLAN, 2004b), la evaluación general de la participación ciudadana, de sus problemas y propuestas vuelve sobre temas ya mencionados en el 2000. Entre estos encontramos: falta de planificación de la participación, necesidad de definir un contenido para la participación que armonice

con la idea de una ciudadanía fuerte, definir cómo involucrar los actores regionales para fortalecer la planificación regional, necesidad de reforzar la dimensión técnica de la participación y finalmente, la importancia de considerar la diversidad de territorios dentro de la región (MIDEPLAN, 2004b: 6)

Se destaca la relación entre participación y liderazgo, y se plantea que es importante poner “énfasis en los liderazgos a convocar relevando un estilo de democracia representativa”. Respecto a los mecanismos: “la totalidad de las regiones, manifiesta incorporar algún método de participación ciudadana, durante el proceso de construcción de las estrategias, las que al igual que en otros ámbitos son heterogéneas por región” (MIDEPLAN, 2004b: 58). Se identifican algunos de los mecanismos utilizados entre los que se señalan: reuniones expositivas y consultivas, talleres, encuestas, paneles de expertos, etc. (MIDEPLAN, 2004b: 59). Se mencionan la existencia de debilidades para la participación en las ERD en los actores sociales del nivel regional, en los equipos técnicos regionales y de la participación de los partidos políticos (MIDEPLAN, 2004b: 67). Y se sugieren tres líneas de trabajo para superarlas, estas son: i) diálogos permanentes con actores existentes; ii) territorializar la Estrategia y iii) fortalecer el seguimiento del plan (MIDEPLAN, 2004b: 68).

En síntesis, en este segundo informe, se evalúa la participación ciudadana aportando elementos de mayor precisión tales como: i) referencia a metodologías y mecanismos; ii) el análisis de los liderazgos y actores y iii) aportando una perspectiva de articulación territorial de instrumentos. No deja clara una metodología concreta de trabajo participativo, aunque las recomendaciones realizadas se complementan con la elaboración de documentos estrictamente metodológicos que los ministerios pusieron a disposición de los equipos regionales¹. Uno de los aspectos que llama la atención es que se mencione la tensión entre, la amplitud, versus, su selectividad de los participantes. Da cuenta de un debate sobre el tipo de inclusión, metodologías, legitimidad y otros temas que se relacionan al perfil y a la mayor o menor cantidad de personas participantes en un proceso participativo.

¹ Por ejemplo: 1). Estrategia regional y plan regional de gobierno, guía metodológica, Esteban Soms división de planificación regional, Mideplan 2004. 2). Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial. Mideplan 2004.

Finalmente el último esfuerzo evaluativo lo encontramos también en el 2004, pero por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUNDERE). Este informe es importante puesto que se da en el momento en que ésta agencia comienza a desarrollar una política respecto a las ERD y la participación ciudadana. En este documento la participación ciudadana se instala como foco principal de la evaluación de la ERD.

Dicha evaluación se fundamenta en la necesidad de revisar la política de participación del gobierno. Se menciona que: “La Participación Ciudadana mejora la calidad y eficiencia de la gestión pública, porque: i) es un mecanismo de expresión e integración de las demandas ciudadanas en materias de interés público; ii) es una instancia para la entrega e incorporación de la capacidad propositiva e innovativa de la gente; iii) es un instrumento para el aporte de los ciudadanos en la consecución de sus demandas; y iv) es un instrumento de control ciudadano” (SUBDERE, 2004: 7). Es decir existen argumentos más sistemáticos y claros del porqué de la participación en la gestión regional.

La evaluación se realiza a partir del análisis de los documentos de nueve ERD. Al respecto se menciona que la participación aparece en tres grandes áreas: “en la formulación de las estrategias, como parte o fundamento de los lineamientos estratégicos, y en el área de las políticas y las acciones propuestas en las estrategias.”(SUBDERE, 2004: 32) Como conclusión se establece lo siguiente:

- Si bien todas las ERD declaran intenciones en materia de participación ciudadana, ésta se traduce, en cuanto a propuestas prácticas en declaraciones generales respecto a la implementación de políticas, normalmente sin acciones precisas asociadas.
- En cuanto a los procesos de participación en la formulación de proyectos, programas y planes, así como en instancias de evaluación de las autoridades y su gestión, no aparecen herramientas concretas. A excepción de la Estrategia misma, entendiendo a ésta como un plan.

- Las causas son la falta de recursos financieros específicos destinados a la participación ciudadana, equipos humanos capacitados y/o dedicados a ella dentro de los Gobiernos Regionales. (SUBDERE, 2004: 43)

Se concluye que "... se abre un frente de discusión, no sólo en cuanto a la calidad y magnitud del aspecto participativo de las ERD, sino también en relación con su condición de instrumentos consensuales, representativos y finalmente útiles como guías efectivas del desarrollo regional" (SUBDERE, 2004; 34).

En resumen, a medida que avanza el decenio (2000-2010), se aprecian mayores precisiones respecto a: i) la definición de la participación ciudadana; ii) cómo se debe desarrollar y iii) el porqué de su pertinencia o utilidad. Todo esto da cuenta de un proceso de maduración e instalación paulatina de la participación en el nivel regional, como sentido común, como criterio necesario y exigible a la gestión pública. Concluimos que la participación ha estado presente en el diseño y ejecución de las ERD. Sin embargo, al momento realizar las evaluaciones no se disponían de marcos conceptuales claros y recursos para profundizar estos procesos. La participación se ha instalado lentamente en el nivel regional, generando muchas inquietudes respecto a las formas de llevarla a cabo y a definir cuáles son los sujetos de ésta. Hasta aquí, se realiza una participación más en procesos acotados, no se vislumbran órganos permanentes más allá de las instancias representativas, ni de las redes políticas que pueden y deben estar detrás de todas estas experiencias, incluso pensando en los aspectos que hacen a una política contenciosa (Parés, 2009). Todo esto nos plantea que no hay indicadores desde el punto de vista de la matriz teórica explícita. Esto, no permite comparar entre una y otra ERD, y menos el seguimiento específico de la calidad deliberativa.

CAPÍTULO VI: Descripción de los casos de Maule y Bío-Bío

Este capítulo describe la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo en los casos, esto se denomina actualización de las ERD en alusión al hecho de que se trataría de una reformulación de una estrategia anterior. Para describir lo realizado, utilizaremos aspectos del marco analítico de la participación ciudadana deliberativa, sobre éste organizaremos la información principalmente de fuentes documentales (bases técnicas, informes metodológicos, comunicados y otros). Se deja fuera de la descripción lo relativo al proceso genérico de formulación y desarrollo de las estrategias regionales, pues es un tema que ha sido abordado en el Capítulo V.

6.1. Aspectos comunes al desarrollo de las ERD en las regiones analizadas

Un antecedente previo al período 2006-2009, y que es importante como parte de un largo camino de inserción de la participación en la planificación regional es la creación de los gobiernos regionales el año 1993. Luego, el año 2000 se transforma en un punto de referencia, porque marca el inicio de un período de políticas activas de participación ciudadana por parte del estado chileno; con la promulgación del primer instructivo presidencial de participación ciudadana. El año 2009 se cierra un ciclo, pues terminan 20 años de gobierno de la coalición de centro-izquierda llamada concertación de partidos por la democracia. Esta coalición, fue la que tomó formalmente la coordinación política de la transición democrática desde la derrota electoral de la dictadura el año 1988. En la primera década del siglo XX (2000-2009), los problemas de la democracia chilena son de una naturaleza distinta a los que se abordaron al comienzo de la transición. Ahora, tienen más que ver con su falta de consolidación y calidad. No a su implantación.

Entre los años 2006 al 2009, se han comenzado a realizar las estrategias regionales de desarrollo bajo el auspicio de un programa nacional especialmente estructurado para apoyar a la gestión de los Gobiernos Regionales y la incorporación de la ciudadanía en este nivel de gobierno. Hay un aspecto común relevante, y es que se trata de la primera generación de Estrategias gestionadas íntegramente por los

equipos de los Gobiernos Regionales (Gores), pues aunque estos pudieron haber participado de las anteriores elaboraciones, la responsabilidad técnica y de gestión recaía en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), es decir una entidad centralizada. Para poder realizar esta labor se debió acreditar competencias en un programa nacional impulsado por el Mideplan y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), entidad encargada de supervisar el desarrollo de los gobiernos regionales. Tanto la región del Maule como la del Bío-Bío, lograron acreditar las competencias de gestión regional y ello les significó el visto bueno para definir sus propias metodologías de actualización de las Estrategias. Con la acreditación, aprobó la entrega de los recursos para llevar a cabo la tarea.

6.2. Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la Región de Maule

El Gobierno Regional del Maule, realizó la actualización de la ERD del Maule entre el año 2007 y el 2008. En el mes de diciembre del año 2007 se licitó el proyecto de actualización de la ERD del Maule, siendo adjudicado a la Universidad de Talca en enero del 2008. La nueva ERD fue aprobada por el CORE (Consejo Regional) el 2 de diciembre 2008 y se le denominó “ERD Maule 2020”, en alusión al período de vigencia de esta versión. La actualización y por tanto la elaboración participativa de un nuevo plan estratégico regional se realizó entre los meses de Marzo y Septiembre del 2008. El análisis de la participación ciudadana y su incidencia en el plan corresponde a esos siete meses de trabajo.

El monto de recursos disponibles para la elaboración de la ERD y que considera el financiamiento de la participación ciudadana, fue de 99.450.000.- pesos chilenos (GORE Maule, 2007), unos 160 mil euros aproximadamente (cálculo a abril del 2013). Este monto incluye los honorarios profesionales, logística del proceso, estudios, publicaciones y difusión de los resultados. El monto no incluye otros recursos financieros de actividades que estuvieron asociadas a la elaboración de la ERD pero que fueron ejecutadas por otras consultorías y en otros tiempos, tales como: la mesa pública-privada, los planes de desarrollo comunales (Pladeco), etc.

Los roles de soporte institucional más importantes relacionados a la actividad fueron en primer lugar la coordinación de las distintas fases a cargo de la División de Planificación Regional del Gobierno Regional (GORE) del Maule. En segundo lugar, la supervisión política correspondió al Intendente de la región y el Consejo Regional del Maule. Y en tercer lugar, la consultoría y asesoramiento para la ejecución del proyecto de actualización y en particular de la fase participativa de elaboración que realizó la Universidad de Talca.

Marco Referencial

El Gobierno regional del Maule, definió la nueva ERD como: “un marco general que orienta las prioridades de políticas públicas y el quehacer de los privados en la región” (GORE Maule, 2007: 1). Desde este punto de vista se concibió la ERD como un instrumento que permitiría hacer un uso más eficaz de los recursos y a la vez permitiría una mejor orientación para la toma de decisiones de corto y mediano plazo. Se estableció que este marco orientador debía estar construido y fundamentado sobre la base del consenso y concertación de los actores regionales. Por ello el plan fue elaborado con participación ciudadana, como componente transversal a la elaboración del nuevo plan regional. Lo anterior quedó plasmado en el objetivo general del proceso de actualización de la ERD, el que planteó la elaboración de un plan: “...con una amplia participación ciudadana de los actores sociales relevantes tanto públicos como privados, que recoja las reflexiones y acuerdos de cada una de las fases de su formulación realizando talleres en el ámbito regional/local...” además agrega que este proceso debe ser acompañado “... de una estrategia comunicacional que difunda los avances y resultados.” (GORE Maule, 2007: 3).

Por otro lado, se puso especial atención al tema de género, definiendo un enfoque global transversal y buscando en particular la representatividad femenina tanto en las actividades participativas (como los talleres) y la consideración de las temáticas elaboradas (por ejemplo en el empleo de las temporadas de cosechas). Desde el

punto de vista de temático, se enfatizó en aspectos sectoriales, con lo cual se trabajó focalizando en temas y actores de: la salud, capital humano y mercado del trabajo. Finalmente se elaboró una propuesta de modelo de gestión territorial que básicamente consiste en el establecimiento de Unidades Territoriales Subregionales o territorios de planificación, con el fin de facilitar la implementación de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región del Maule. (GORE Maule, 2008: 22).

Metodología de trabajo

La metodología en general, definida para el proceso de actualización de la ERD de la región del Maule, se estructuró en 6 etapas. La primera de preparación, realizada por el Gore y su División de Planificación. Luego, 5 etapas a cargo de la consultoría de la Universidad de Talca, éstas son: “análisis de estrategias anteriores, diagnóstico y prospectivo, lineamientos y objetivos estratégicos, estrategia y gestión territorial, y finalmente, apoyo a la implementación de la ERD.” (GORE Maule, 2008b: 35). Se utilizó como complemento de información los resultados de otras actividades realizadas orientadas a ampliar la participación y articulación de actores, entre éstas se pueden mencionar: el informe de la Mesa Público-Privada, la Agenda de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP) del Maule, el proyecto “Chile Regional Proyecto 2020”. El trabajo de diagnóstico y prospectiva regional consideró además la revisión bibliográfica de informes y estudios realizados por organismos públicos y privados. (GORE Maule, 2008b: 4). El método general de actualización de la ERD equilibra los aspectos participativos realizados principalmente en talleres temáticos y locales, con las dimensiones técnicas presentes en los temas. El siguiente esquema ilustra la relación de todas las acciones realizadas para llegar al resultado de la nueva estrategia:

Figura 6.1. Metodología general ERD región del Maule



Fuente: Informe Metodológico (GORE Maule, 2008: 6)

La participación ciudadana en la elaboración de la ERD

Concepto de participación utilizado

El participación ciudadana para la actualización de la ERD fue definida como un “proceso de búsqueda de acuerdos y de concertación de actores que se produce durante el trabajo de formulación de la Estrategia”, el resultado será un plan “que sea flexible permitiendo adaptarse a las cambiantes condiciones del entorno, que de claras orientaciones y criterios para la gestión estratégica regional y que entrega pautas para su evaluación.”. Luego se perfila la metodología a utilizar: “... requiere de una secuencia de actividades y tareas de amplia discusión y participación de los diversos actores regionales involucrados en el desarrollo de la Región...” y enfatiza que esto implica “que se construya con amplia participación ciudadana” (GORE Maule, 2007: 2)

En esta definición se aprecia que para la actualización de la ERD la participación tuvo una orientación de tipo deliberativo, aunque el concepto de deliberación no fue mencionado ello quedará reflejado posteriormente en la metodología utilizada. El fundamento se encuentra en la idea de que para alcanzar el desarrollo regional y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, se necesita la participación y concertación de actores, por ello se “...requiere que los procesos de planificación y

gestión del desarrollo involucren activamente a los habitantes de la región.”. Esto se reafirma indicando que para el logro de ese desarrollo “La participación de los actores y la búsqueda de consensos o acuerdos sobre los grandes temas... constituyen un primer principio orientador.” (GORE Maule, 2007: 5). Podemos apreciar que los requerimientos pusieron al centro del proceso la búsqueda de consenso, acuerdos y concertación a través de una metodología que promueve el diálogo de los participantes. Para ello se contó con los recursos técnicos y financieros apropiados.

Modelo de Trabajo

El objetivo de esta fase participativa fue producir el diálogo para llegar a consensos, permitir el uso de razones, la discusión e intercambio de argumentos a través de una metodología que facilitara la deliberación. La metodología se diseñó para poder recoger y sistematizar la “visión de las problemáticas regionales y de los factores o variables que debiesen ser consideradas al momento de definir los lineamientos estratégicos de la nueva ERD.” (GORE Maule, 2008b: 5). Se prepararon y enfocaron las instancias de conversación a través de 41 talleres en las siguientes temáticas: definición de diagnóstico, prospectiva, definición de líneas estratégicas, modelo de gestión y análisis temáticos.

El trabajo en los talleres

Los talleres corresponden al espacio participativo y deliberativo por excelencia. Con públicos variados y temas centrados en diversos aspectos, los talleres tenían una estructura común que se diseñó con el fin de crear los espacios de conversación para el intercambio de ideas. En el siguiente esquema se puede apreciar la relación detallada de actividades que contemplaba la elaboración de la estrategia y se pueden ver los talleres participativos y el lugar que ocupan dentro del proceso.

Figura 6. 2. Detalle de actividades por etapa ERD Maule



Fuente: Informe Metodológico (GORE Maule, 2008b: 23)

A continuación describiremos brevemente los distintos talleres realizados visualizando los temas enfatizados y la modalidad general de trabajo.

1. Los talleres locales o comunales de identificación de problemáticas y validación.

El objetivo fue el levantamiento de áreas y problemas priorizados desde la perspectiva local, mirando el conjunto de la región. De las 30 comunas de la región, se implementaron talleres en 12. En las restantes 18, estaba en marcha o había culminado el proceso la actualización de los Pladeco (planes de desarrollo comunal) y ello implicaba que en esas comunas ya se habían realizado talleres con el mismo objetivo. Se decidió trabajar con el análisis de contenido de los planes elaborados y la información sistematizada fue contrastada con la información de los 20 talleres realizados exclusivamente en el marco de la ERD. Esto implicó 11 talleres y 172 personas en talleres de identificación de problemas y 9 talleres con 108 personas, en la validación de esta información. En total 280 personas aproximadamente en 20 talleres.

2. Los talleres temáticos y talleres de prospectiva

Analizando las problemáticas identificadas y relacionándolas al marco conceptual del desarrollo regional establecido por el equipo consultor, se definieron siete variables como factores causales y sobre los cuales el plan debía intervenir, estos fueron: desarrollo de la ciencia, la tecnología, innovación y emprendimiento, modernización del estado, inserción internacional, medio ambiente, asentamientos humanos, fortalecimiento del tejido social y encadenamientos productivos. Con cada tema se realizó un taller de análisis diagnóstico y posteriormente se realizó uno de prospectiva. Este último taller apuntó a definir las estrategias y propuestas de objetivos específicos para abordar el desarrollo de cada una de las variables identificadas. En total se realizaron 14 talleres, con 380 participantes aproximadamente. En este caso se incluyó la participación de expertos según los temas abordados.

3. Estudios y talleres de validación de estudios

Complementariamente y para profundizar en dimensiones prioritarias de la política regional se realizaron tres estudios en los siguientes temas de: mercado del trabajo, capital humano y salud con énfasis preventivo. Con los resultados, se realizaron tres talleres de validación, esto permitió definir estrategias para abordar las variables relacionadas a estos temas. En ellos se enfatizó la participación de actores vinculados a los temas. En los tres talleres participaron en total aprox. 41 personas registradas, hubo un taller donde no se hizo el registro con lo cual no se tiene el número total exacto de participantes de los tres talleres, pero por el promedio general de los primeros podría estimarse el total en 60 personas.

4. Talleres de gestión territorial

Con el objetivo de discutir la forma de organizar el desarrollo del plan en el territorio y dar seguimiento a la estrategia elaborada se trabajó en definir un modelo de gestión territorial. Para ello se realizaron cuatro talleres con actores públicos y privados que

tuvieron como tarea realizar un análisis de modelos existentes de gestión territorial, la experiencia en Chile, de revisión de aspectos conceptuales y validación finalmente de una propuesta de modelo de gestión aplicado a la región del Maule. En estos talleres participaron 114 personas, representantes y actores de diversos ámbitos.

El trabajo al interior de los talleres

Para facilitar el diálogo informado entre los participantes en la realización de los talleres se consideró que los actores tuviesen insumos para la discusión. En algunos casos esto se logró con el envío previo de antecedentes o en otros con la presentación de ponencias y entrega de documentos durante el taller. Luego con esas informaciones socializadas se pasó a la fase de discusión de puntos de vista y búsqueda de los consensos necesarios para seguir con la elaboración de la Estrategia. Todos los talleres contaron con la moderación de facilitadores capacitados para ello, con un programa de trabajo conocido y los recursos logísticos que facilitarían la tranquilidad de la conversación.

Dependiendo de los momentos de cada uno de los talleres se utilizaron como técnicas específicas en otras: técnicas de presentación, de debate, de creación como la lluvia de ideas, técnicas de priorización, técnicas de visualización y plenarios. Lo más destacado en cuanto a las técnicas, es el caso de la visualización que según los fundamentos entregados se trata de “una técnica democrática que promueve la participación igualitaria de los integrantes, independientemente de su capacidad de expresión oral, o de su grado de poder al interior del grupo.” (GORE Maule, 2008c: 10). Esta técnica consiste básicamente, en que todos los participantes de un taller exponen sus ideas y la reflejan visualmente a través de tarjetas, que luego deben ser debatidas y agrupadas según los acuerdos del total de los participantes. Esto permite que todos participen argumentando y acordando en que categoría quedan mejor los aportes personales. En definitiva las ideas se agrupan, se combinan, formando categorías amplias e incluyentes que facilitan el consenso, y dejando a la vista aquellas ideas que no generaron consenso, mirándolas como insumos para análisis alternativos.

Sobre la Inclusión Actores

El proceso de elaboración de la ERD Maule 2020, contó con la participación de líderes comunitarios, locales, regionales y expertos de diversas áreas, aproximadamente unas 810 personas. Éstos intervinieron en distintas fases y en diferentes temas según el objetivo del taller. En los talleres locales se convocó prioritariamente a líderes comunales, de organizaciones territoriales y funcionales. En los talleres temáticos, de prospectiva, estrategias y de modelo de gestión se convocó a líderes de ámbitos locales en menor proporción y se amplió a ámbitos gremiales, técnicos, políticos y de la administración provincial y regional, esto último priorizó a los tomadores de decisiones del ámbito público, privado y la sociedad civil. La metodología de convocatoria combinó la invitación a las organizaciones registradas formalmente en los niveles locales o regionales. Además se analizó con informantes claves, tales como encargados comunales de oficinas de apoyo comunitario, quiénes debían estar presentes en los talleres pese a no estar en los registros formales, de modo de equilibrar la representación formal de actores y aquellas menos formales pero con presencia importante en las localidades y la región.

Comunicación institucional

Para la proyección del proceso se estableció una Estrategia Comunicacional, que establece que en la: "... actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo el factor comunicacional es clave en cuanto a socialización de acuerdos y avances con los actores que participan en el proceso. Mantener informada a la comunidad hará de este proceso un proceso colectivo e integrador." (GORE Maule 2007: 10). Para materializar esta estrategia comunicacional se definió un conjunto de acciones que se llevaron a cabo aprovechando las diversas plataformas (digitales y físicas), medios de información y comunicación (web, diarios, radios y televisión). Todo ello diseñado para llegar a un público más amplio que el participante directo, de esta forma se realizó:

- a. Campaña de difusión de los avances y resultados del proceso, en medios escritos, radiales y televisivos (regionales y locales). En particular se programaron hitos comunicacionales tales como: evento de lanzamiento, de finalización, insertos en la prensa regional, otros.
- b. Elaboración de material de apoyo a las actividades: lienzos, pendones, folletos, etc.
- c. Edición de documentos con resultados de proceso en formato papel y en formato digital disponibles en internet y en disco compacto (CD).

6.3. Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) de la Región del Bío-Bío

El Gobierno Regional del Bío-Bío, realizó la actualización de su ERD en los años 2007 y 2008. Entre Enero y Noviembre del 2008 se concentraron las actividades participativas, con una primera fase entre Enero-Mayo trabajada con los municipios y una segunda fase entre Agosto-Noviembre bajo la ejecución de la Universidad del Bío-Bío. La nueva ERD denominada Estrategia Regional de Desarrollo Bío-Bío 2008-2015, fue aprobada por el Consejo de Gobierno Regional (CORE) el 30 de diciembre del mismo año.

Respecto a los recursos financieros, y basados en licitaciones publicadas en el portal mercadopublico.cl, se estima que el monto de recursos directos disponible para la elaboración participativa de la ERD fue de 85.000.000.- de pesos chilenos, unos 140 mil euros aproximadamente. Con un monto de 7.000.000.- de pesos para la primera etapa enero-mayo, 11.500.- euros aprox. (cálculos en euros al mes de abril 2013) y de 78.000.000.- para la segunda fase (agosto-noviembre, unos 128.500 mil euros aprox.). Estos recursos incluyen los honorarios profesionales, logística, publicaciones y parte de la difusión. No se incluyen estudios específicos que fueron realizados con otras partidas, por ejemplo: la evaluación de la ERD anterior significó un gasto aparte de 11.000.000 (18 mil euros aprox.). Además se dispuso de 27.000.000.- (44.000 euros aprox.) para la edición de videos de difusión alusivos a la nueva ERD.

El soporte institucional de la actividad estuvo, en primer lugar, en el rol de coordinación de todas fases del proceso a cargo de la División de Planificación Regional del Gobierno Regional (GORE) del Bío-Bío. En segundo lugar, la supervisión política correspondió al Intendente y el Consejo Regional. Y en tercer lugar las consultorías y asesoramientos en particular en la fase participativa con un énfasis normativo de la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) y la Universidad del Bío-Bío, con un rol más ejecutivo.

Marco Referencial

El Gobierno regional del Bío-Bío, definió la nueva ERD como un instrumento de planificación de largo plazo que fija objetivos a alcanzar más allá de una administración gubernamental determinada. Además se consideró un instrumento de gestión que permite incidir en los procesos económicos y sociales regionales encauzándolos en la dirección deseada por la comunidad regional (Amaya, 2007). En síntesis, la ERD es una guía que debe promover "...el desarrollo integral del territorio regional, con un enfoque sustentable tanto en lo económico, social, cultural y ambiental." (GORE Bío-Bío, 2008: 2).

Dado lo anterior, el principal desafío fue elaborar una nueva Estrategia Regional de Desarrollo con énfasis en la participación ciudadana, ámbito en el que la gestión pública regional debería dar un salto en cantidad y calidad. Otro desafío fue recoger la experiencia acumulada de las anteriores formulaciones, en particular del programa de desarrollo territorial (PDT), el que permite una mayor eficiencia en las respuestas a los problemas del territorio (GORE Bío-Bío, 2008:1). La planificación participativa y con enfoque territorial, otorgará mayor coordinación e integración a los intereses de todos los actores. Ello incidirá en la programación y permitirá enfrentar de mejor manera los problemas tradicionales que surgen entre los distintos niveles de la administración del Estado.

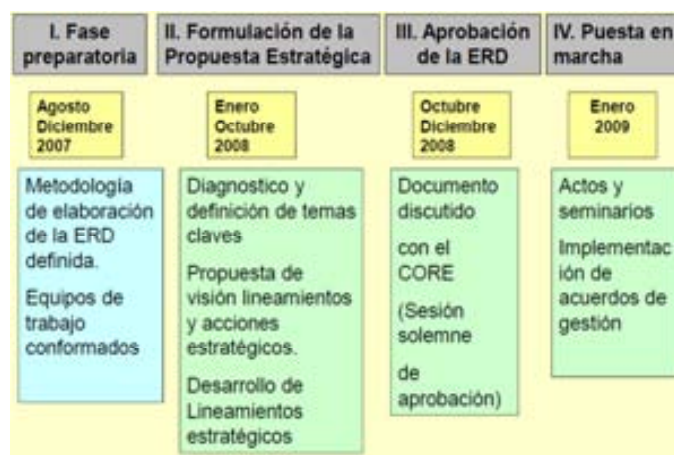
De modo particular se incorporó una perspectiva de género para abordar problemáticas como la relación entre género y pobreza, desigualdad laboral o de

participación política. También se consideró relevante enfatizar la multiculturalidad, al ser una de las zonas donde habitan pueblos originarios, pero además donde fenómenos como las migraciones o la industrialización han moldeado sujetos y culturas particulares. Un último aspecto es incorporar una perspectiva de desarrollo sustentable debido a que la región posee actividades industriales de alto impacto. Por eso mismo, el cuidado del medio ambiente ha de ser considerado como un factor de desarrollo de la economía, de la calidad de vida de sus habitantes y de la preservación de los recursos naturales y ecosistemas.

Metodología de trabajo

La metodología general del proceso de actualización de la ERD de la región del Bío-Bío, se estructuró en cuatro fases o etapas. En la segunda fase es donde se producen las actividades que forman el proceso de elaboración participativo propiamente tal (Ver figura 1). Además de los procesos participativos señalados, hubo actividades que involucraron a los actores regionales pero en metodologías de trabajo con énfasis en la participación individual tales como: estudios de opinión y entrevistas a informantes claves. Estos últimos procesos no serán objeto de análisis de este trabajo.

Figura 6.3. Fases de la actualización de la ERD del Bío-Bío



Fuente: Metodología de la ERD, Universidad del Bío-Bío (power point, 2008).

La participación ciudadana en la elaboración de la ERD

Concepto de participación utilizado

El concepto de participación ciudadana utilizado se enmarcó dentro de la planificación participativa y estratégica, es decir, como un recurso para la gestión pública. Pero también como un componente transversal a desarrollar en las políticas públicas y que apunta a la profundización democrática. De esta forma es un medio, una vía para la búsqueda de acuerdos y consensos entre los actores del territorio, que se alcanzan a través de metodologías que facilitan el encuentro de los actores y permiten visualizar los ideales comunes. En concreto con actividades que promueven el diálogo entre actores, la entrega y discusión de información pertinente, la conversación horizontal y la facilitación de los procesos (Amaya, 2007b).

Al igual que en el caso de la región del Maule, la orientación general del enfoque de la participación fue deliberativo, ya que la participación se enfoca como espacio de diálogo, búsqueda de consenso y de incidencia efectiva en los acontecimientos regionales. Y al igual que en el caso del Maule, el concepto de deliberación no fue explicitado directamente. Además se aseguró la calidad de esa participación facilitando los recursos logísticos y de información para que el diálogo producido fuese en condiciones de horizontalidad entre los participantes. También se planteó explícitamente la inclusión de la más amplia variedad de sujetos, con el fin de que la construcción del sueño de región este basado en un amplio consenso de los actores regionales (GORE Bío-Bío, 2008).

Modelo de Trabajo

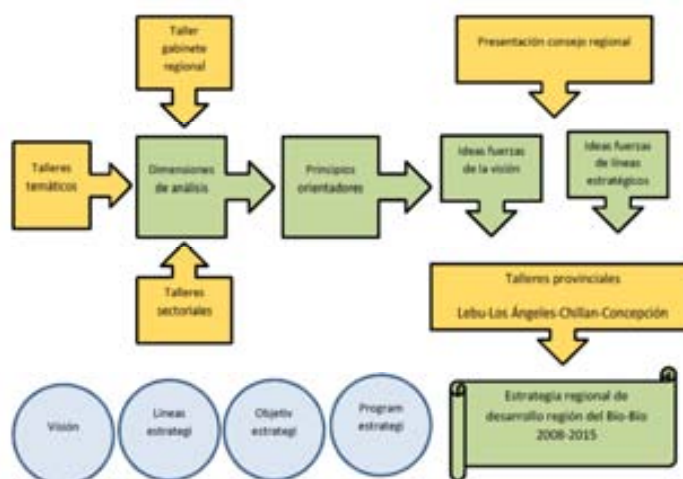
La perspectiva normativa y operacional de la participación ciudadana quedó diseñada en la fase preparatoria de la ERD el año 2007. En esa fase se estableció su fundamento en la planificación estratégica participativa. La metodología de elaboración debía ser inclusiva y producir como resultado un acuerdo colectivo. Por ello la construcción de estos acuerdos debía ser realizada a través de un proceso de

participación ciudadana (Amaya, 2007). Además debía desarrollarse una socialización de los consensos para el cumplimiento de los objetivos propuestos. De este modo, se requiere una amplia representación ciudadana en la formulación de la Estrategia para “asegurar que todos los intereses del territorio regional tengan la posibilidad de expresarse y por ello, conjuntamente, la participación en el proceso de planificación es un ejercicio ligado al central objetivo de profundizar la democracia.” (GORE Bío-Bío, 2009: 17). Esto se tradujo en diversas instancias de diálogo en torno a la ERD con el fin de cubrir el máximo de actores a través de reuniones específicas, entrevistas, cuestionarios y talleres. En este último mecanismo fue donde se puso el peso de la participación deliberativa de la ciudadanía en general.

El trabajo en los talleres

Los talleres expresan el escenario principal de la participación colectiva, tuvieron una estructura común que se diseñó con el fin de generar las condiciones para la conversación y el intercambio de ideas en función del objetivo propuesto. Podemos ver la relación de los talleres con la elaboración de los contenidos de la ERD (diagnóstico de problemas, líneas estratégicas, visión, misión, etc.), en la siguiente figura:

Figura 6.4. Relación entre talleres y componentes de la ERD del Bío-Bío



Fuente: Informe final ERD (GORE Bío-Bío, 2009: 21)

A continuación describiremos los talleres, los temas enfatizados y modalidad general de trabajo, recordaremos que la primera ronda de talleres el Gore se coordinó con los municipios y con apoyo de la Agencia Alemana GTZ. La segunda y tercera ronda de talleres fue desarrollada por la Universidad del Bío-Bío organismo que además tuvo la labor de sistematizar todos los insumos producidos para llegar a una propuesta final de ERD:

1. Los talleres territoriales de definición de problemas

La primera etapa participativa se trabajó con las 53 comunas de la región. Para ello se utilizó la organización de nueve territorios subregionales definidos por el Programa de Desarrollo Territorial (PDT). En este programa los municipios están asociados por afinidades socio-productivas, culturales y políticas para la defensa de intereses compartidos y la gestión de recursos en proyectos comunes. En esta ronda de talleres se buscó como resultado la identificación de ámbitos y problemas priorizados desde la perspectiva local, siempre con el telón de fondo del desarrollo regional. Esto implicó 12 talleres con la participación de aproximadamente 1000 personas. Este trabajo se realizó entre Enero y Mayo del año 2008.

2. Los talleres temáticos/sectoriales

Fueron cuatro talleres temáticos/sectoriales de carácter regional con una participación aproximada de 300 personas. La finalidad de estos talleres fue asociar los resultados de la primera fase, con las opiniones y propuestas surgidas a partir de los intereses de actores agrupados en categorías generales de representación, tales como: actores sociales, culturales, empresariales y de la administración pública. Se trabajó evaluando los resultados anteriores, reafirmando o ampliando lo definido o incorporando temáticas no abordadas. Luego se identificaron y priorizaron líneas estratégicas visualizando políticas, programas y proyectos estratégicos para la región o subterritorios determinados.

3. Talleres de validación y socialización del perfil de la ERD

Finalmente se realizaron cuatro talleres de validación de resultados y socialización del perfil de la ERD. El objetivo fue validar, socializar y profundizar los elementos elaborados en las dos primeras etapas. Se identificaron nuevos temas y profundizaron aquellos definidos como más relevantes, validando y socializando la definición de políticas, programas y proyectos estratégicos. Por último, se avanzó en la definición de la visión y misión para la nueva ERD. En esta fase se trabajó un taller en cada una de las cuatro provincias de la región, llegando a una asistencia de 500 personas aproximadamente.

El trabajo al interior de los talleres

En los talleres se crearon las condiciones para que pudiesen dialogar los actores del mundo local, los actores de ámbitos sectoriales o temáticos, los de tipo tradicional y no tradicional, y los de representación provincial y regional. Desde el levantamiento de los problemas, hasta la definición de la visión, misión, líneas estratégicas y propuestas de programas y proyectos, los talleres fueron recogiendo la información sistematizada de las instancias previas, para discutir las, debatirlas, agregarles nuevos insumos y finalmente enriquecerlas con nuevas temáticas o ratificando las definidas. Las ideas o contenidos se discutieron y se llegó a acuerdos o consensos aprobados en las sesiones grupales y plenarias. Ello se facilitó gracias a la intervención y acompañamiento de los equipos metodológicos preparados para esta tarea.

En cada taller se aseguró enmarcar el debate en los aspectos formales del proceso, a través de la intervención de las autoridades políticas y encargados. Luego se trabajó con insumos elaborados y presentados en exposiciones o traducidas en materiales de trabajo. Finalmente, se realizaron las conversaciones en subgrupos para el análisis de la información y la búsqueda de acuerdos que se presentaron a todos los participantes para ser validados. Cada participante contó con los materiales y tiempos apropiados para entregar sus ideas y discutir las, luego consensuarlas en los espacios colectivos amplios. Para ello se utilizó la metodología de Metaplan, que utiliza la visualización

de ideas a través de la expresión de éstas en paneles especialmente dispuestos, y que se complementa y articula con otras técnicas dependiendo los momentos de cada taller, por ejemplo: técnicas de presentación, de debate, técnicas de priorización, etc. La metodología se sostiene en el principio de las perspectivas individuales frente a los temas, pueden transformarse en acuerdos colectivos.

Se contó con un equipo de apoyo logístico para la realización de cada taller (salas, alimentación, invitaciones, audio, materiales de difusión). La coordinación general y los equipos de asesores metodológicos velaron por la buena gestión de cada taller, tiempos de uso de la palabra, representatividad de la participación, etc.

Sobre la Inclusión Actores

Las actividades alcanzaron una participación de aproximadamente 1800 personas directamente en los 20 talleres. Entre los participantes se contó con la asistencia de líderes comunitarios, locales, regionales y expertos de diversas áreas. En los 12 talleres territoriales se convocó prioritariamente a líderes comunales, de organizaciones vecinales de tipo tradicional (juntas de vecinos, asociaciones campesinas, grupos deportivos, sindicatos, etc.) y no tradicionales (asociaciones indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados, microempesarios, etc.). En los 4 talleres temáticos/sectoriales y los 4 provinciales, se convocó a líderes de ámbitos locales, pero además se amplió y se enfatizó la representación de los ámbitos gremiales, políticos y de la administración provincial y regional. La invitación a cada taller estuvo a cargo de las instituciones responsables tales como: el Gobierno Regional, los municipios, la universidad, los gobiernos provinciales, etc. Se combinó la invitación a las organizaciones registradas formalmente y aquellas no registradas, para ello se entrevistó informantes claves y expertos en diversas áreas los que dieron validez a la participación de determinados actores, por ejemplo: grupos de artistas no formalizados, asociaciones de pobladores no inscritos en registros municipales, o federaciones regionales de determinada naturaleza no reconocidas por la ley.

Comunicación institucional

La comunicación institucional de la ERD se definió a partir de un Plan de Difusión de la Estrategia Regional de Desarrollo 2008 – 2015, que fue coordinado por la División de Planificación, y ejecutado por la unidad de comunicaciones del Gore. Además cada institución participante cubrió los eventos y desarrollo con sus propios medios informativos. De esa forma se multiplicaron los actores que acceden a los medios con la información de la ERD. Para materializar el plan de difusión se definió un conjunto de acciones que se llevaron a cabo utilizando las plataformas disponibles (digitales y físicas), medios de información y comunicación (web, diarios, radios y televisión nacionales, regionales y locales). Se realizaron acciones tales como:

- a. Campaña de difusión de los avances y resultados del proceso, en medios escritos, radiales y televisivos (regionales y locales). En particular se programaron hitos comunicacionales tales como: evento de lanzamiento, de finalización, seminarios de difusión provinciales, otros.
- b. Elaboración de material de apoyo a las actividades: lienzos, pendones, dípticos, etc.
- c. Edición de documentos con resultados de proceso en formato papel y en formato digital disponibles físicamente para el público en general, en internet y en disco compacto (CD).
- d.- Producción de un video con los contenidos y participación de actores de la ERD 2008-2015.

6.4. Síntesis analítica

Hemos descrito de acuerdo a una pauta común, los diversos aspectos que conforman la actualización de las ERD, recopilados principalmente a través de fuentes secundarias. Al resumir estos elementos de acuerdo a nuestro marco conceptual, podremos visualizar algunas conclusiones iniciales sobre lo realizado. Lo primero que debemos señalar es que hay un patrón común de participación de acuerdo a las etapas centrales del proceso de elaboración de las ERD. La participación se centra:

en el diagnóstico y la definición de temas claves para el desarrollo de la región y en el análisis de temas y definición de la visión y misión estratégica. Esto lo vemos en el siguiente cuadro.

Tabla 6.1. Comparación fases participativas entre los casos estudiados

Fase	Maule	Bío-Bío
Preparación y diseño	Sin participación ciudadana	Sin participación ciudadana
Diagnóstico y definición de temas claves	Por comunas (12), y no en toda la región.	Por territorios que agrupan comunas, 9 en toda la región.
Total participantes	300	1000
Análisis temáticos y definición de la estrategia	Grupos regionales	Grupos regionales
Total participantes	500	800
Aprobación	Gore, sin participación ciudadana	Gore, sin participación ciudadana
Sistematización de documentos	Sin participación	Sin participación

Fuente elaboración propia.

Con respecto a las características de la participación podemos decir respecto al intercambio de argumentos en ambas regiones se realiza a través de talleres principalmente. Las diferencias se generan en la forma de agrupar a los actores. Mientras para la etapa de diagnóstico en Maule se realizan talleres principalmente por comunas, en Bío-Bío se realizan por territorios que abarcan asociaciones de municipios. En la segunda etapa de definición de líneas y objetivos, en Maule se realiza concentrando a los principales actores tomadores de decisiones regionales en torno a temas. En Bío-Bío esta etapa asume el debate a nivel provincial, es decir agrupando a los actores por provincia, esto profundiza el carácter territorial de esta ERD.

Con respecto a la inclusión, los registros con los que hemos podido trabajar no nos permiten identificar a todos los participantes. En el caso de la región del Maule disponemos de un porcentaje aproximado del 70% de ellos, tanto de la etapa local como regional (GORE Maule, 2008b). En el caso de la región del Bío-Bío, solo contamos con el perfil general de los convocados a los talleres locales (GORE Bío-

Bío, 2008b) y una lista de los convocados oficiales a los talleres sectoriales y provinciales. Por lo tanto nos acercaremos a partir de la idea de una aproximación y equivalencia que se sustenta en que son actividades que han sido públicas, con gran presencia de actividades y que por lo tanto lo que reflejan los informes se ajusta a los hechos. Lo que tendríamos es más bien una falla en los registros.

La inclusión en la fase de participación local

Solo disponemos de las características cualitativas y cuantitativas de la población de los talleres locales de Maule. Seleccionamos la primera ronda de talleres, esto es 11 reuniones lo que en base a un grupo de 111 participantes, no permite resumir en la tabla siguiente.

Tabla 6.2. Perfil actores participantes en talleres locales de la ERD Maule

Tipo de organización	N°	%
Junta de vecinos	75	67,6
Adultos mayores	9	8,1
Centro de padres educación	6	5,4
Empresarios locales	3	2,7
Centro cultural	3	2,7
deportivo	2	1,8
religiosos	2	1,8
Comité de vivienda	2	1,8
jóvenes	1	0,9
concejal	1	0,9
Sin identificación	7	6,3
total	111	100

Fuente: elaboración propia.

Destaca como actor participante en los talleres locales de la ERD de Maule, las personas que pertenecen a las organizaciones sociales. En general, se trata de líderes de base con experiencia local. En este caso además se aprecia la presencia mayoritaria de las juntas de vecinos, las que son la organización principal desde el punto de vista formal en los barrios y referencia obligada de los ayuntamientos en sus convocatorias. En el caso de la Región del Bío-Bío, no tenemos las cantidades, pero si el perfil de los convocados extraído del documento “Sistematización Talleres Territoriales” (GORE Bío-Bío, 2008b: 3), estos son: i) Pequeños Empresarios; ii) Líderes Sociales (organizaciones funcionales y territoriales); iii) Cultura del Arte

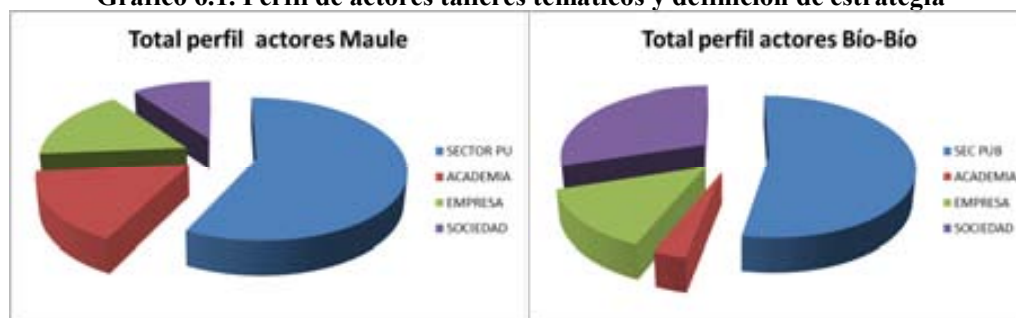
(folcloristas, poetas, alfareros, cantautores, pintores, etc.); iv) Líderes Religiosos; v) Líderes Juveniles (colegios, etc.); vi) Directores / Profesores de colegio; vii) Representación de Agrupaciones (adulto mayor, clubes de fútbol, otros deportes y otras asociaciones); viii) Representante de etnias; ix) Carabineros, Bomberos, Clubes de Huaso; x) ONGS; xi) Representantes de Servicios Públicos; xii) El Gobernador Provincial; xiii) Consejeros Regionales; y xiv) Representantes de Municipios

En estos datos vemos reflejada las características de la convocatoria, que como hemos visto es diferente. En Maule se convocó a organizaciones a través de 12 municipios, los que recurrieron principalmente a sus registros oficiales, lo que es coherente con el perfil de los asistentes. Mientras en Bío-Bío se realizó esta fase en base a una subdivisión en nueve territorios que agrupan a todos los municipios de la región. Esto en base a un programa de desarrollo territorial que agrupa a municipios en función de áreas de inversión y necesidades de inversión. Esto implica que estas asociaciones territoriales realicen una convocatoria mucho más abierta. Con lo cual el perfil mencionado en el documento debe haberse reflejado en la asistencia.

La etapa de análisis temáticos y definición de la estrategia

En esta etapa tenemos información de asistentes en ambas regiones, con las restricciones de poder contar con la lista total. En este caso hemos sumado en Maule, los talleres temáticos, validación, y estudios. En el caso de Bío-Bío, los talleres sectoriales y los provinciales.

Gráfico 6.1. Perfil de actores talleres temáticos y definición de estrategia



Fuente: elaboración propia

Se aprecian diferencias en la composición de los perfiles generales de participantes entre regiones. Destacamos que la sociedad civil disminuye bastante en la RMA, versus la RBB que mantiene una mayor participación de la sociedad civil en general. Hemos separado dos actores que suelen ser identificados con un peso propio en el contexto regional y no incluirlos en la sociedad civil que representa el mundo de las organizaciones sociales principalmente. En el caso de la empresa se aprecia una similitud en la proporción de participantes. Y en el caso de Maule hay una participación importante de la academia regional, pensamos porque esta fase tuvo características más técnicas, que en el caso de la RBB. En el caso del sector público se aprecia una presencia parecida, aunque levemente más fuerte en Maule. En resumen, la ERD de Bío-Bío, nos parece que contienen un potencial mayor de diversidad territorial y con ello una mayor calidad de la inclusión democrática.

Sin embargo, nos parece que ambas regiones, hay aspectos del diseño que deben ser afinados para lograr un equilibrio entre representación de los actores y cantidad real de participantes. Por lo pronto se ve que la metodología permite el trabajo con un gran número de actores, por lo tanto el problema no sería particularmente la cantidad, sino que la calidad de quienes participan de la deliberación. En este sentido, no se devela un límite a la participación, al contrario, las metodologías que se han utilizado permiten pensar que se puede ampliar aún más la convocatoria, incluso articulando en distintos momentos diferentes instrumentos, de modo de equilibrar los tiempos de la planificación con los tiempos de los actores.

Una de las debilidades compartidas en las regiones es la falta de un diseño más claro para el tratamiento de la inclusión. Cuestión que no solo se remite a tener una lista amplia de actores, sino que parta de un análisis riguroso y público de las razones para incluir a unos y otros. En este sentido, las diferencias entre regiones se deben a las experiencias previas de inclusión. Las que denotan que en la RBB, se tiene una base institucional más experimentada de trabajo con los territorios locales, en la perspectiva regional. Esta diferencia se expresó también en los perfiles de convocados, puesto que en la RMA se optó por un perfil más tradicional, y en el caso

de la RBB se intentó abrir hacia el mundo de la cultura, organizaciones de ámbitos específicos como grupos de jóvenes, mujeres, religiosos, étnicos, etc.

Respecto a los resultados, podemos mencionar que en los dos casos hay una legitimidad democrática institucional establecida, que se da por el hecho de que son instrumentos que han sido desarrollados dentro de una normativa que ha legitimado la participación y que luego responde a un requerimiento legal. Respecto a otros aspectos que surgen de nuestras dimensiones analíticas podemos decir que no disponemos de información sistematizada para establecer un juicio irrefutable al respecto. Por ejemplo, en los informes y metodologías planteadas no queda claro, qué de todo lo discutido, se traduce en cuáles líneas de trabajo. Tampoco se evalúan en estos informes los aspectos relaciones como el aprendizaje y el fortalecimiento colectivos. Por ello, estos serán puntos a discutir una vez que analicemos el contenido de los discursos de los actores entrevistados.

CAPÍTULO VII: Análisis de las características deliberativas del proceso participativo de las ERD: percepción de los actores

Introducción

En el siguiente capítulo abordaremos el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a los dieciséis actores relevantes seleccionados. Por un lado, identificaremos y clasificaremos los discursos asociados a cada una de las dimensiones definidas como condiciones relevantes de la participación ciudadana deliberativa. Se trata de conocer las percepciones e ideas que los actores poseen sobre estos temas, analizando las implicancias y el significado en relación a la calidad del proceso de deliberación. Por otro lado, estableceremos la predominancia o intensidad de los discursos en cada dimensión, de manera de poder compararlos entre actores, regiones y niveles de gobierno. Finalmente realizaremos una síntesis analítica que nos indicaría cuál, o cuáles, son los discursos predominantes para referirse a la calidad de la participación en las ERD.

Nuestro método de trabajo se basó en la identificación de temas, estos se convierten en unidades de registro o citas que son factibles de codificar. El análisis de las entrevistas y la posterior reducción de datos, nos ha dado una cantidad variables de citas para cada dimensión, lo que presentamos en la siguiente tabla.

Tabla 7.1.- Resumen de reducción de datos con Atlas.ti

Variable Independiente Indicador (quotations atlas.ti)	Cantidad de citas
Intercambio de Argumentos	74
Inclusión de actores	96
Concepto participación	184
Implementación	205

Fuente: elaboración propia

Dentro del conjunto de citas cada tema se configuran categorías de contenidos que luego hemos agrupado si pertenecen a un mismo campo semántico. La agrupación de estos discursos, nos da como resultado una intensidad en términos de proporción de contenidos y de significado de una categoría. De la tabla 7.1., podemos concluir en principio, que los actores se refieren con mayor frecuencia y amplitud, a la dimensión de implementación, seguidas de las dimensiones concepción de

participación e inclusión de actores. La dimensión que tiene menos presencia discursiva es la de intercambio de argumentos.

A continuación examinaremos la calidad de la participación deliberativa a partir del análisis, individual y articulado, de cuatro dimensiones. Estas son: 1.- intercambio de argumentos; 2.- inclusión de actores; 3.- concepción de participación; y 4.- implementación de la participación. El análisis nos permitirá avanzar en la comprensión de las distintas visiones y perspectivas que los actores sostienen, respecto a las condiciones para la elaboración de las ERD y su calidad democrática. En cada dimensión hemos escogido una o más citas que ilustran lo dicho por los entrevistados. Al final de la cita existe un código que identifica al entrevistado de acuerdo a los perfiles de informantes establecidos (tabla 1.4.), y además, el momento aproximado de la conversación de donde se ha extraído.

7.1.- Análisis por dimensión

1.- Dimensión intercambio de argumentos

Hemos encontrado cuatro discursos sobre el intercambio de argumentos, estos son: a.- existe intercambio total de argumentos (ita); b.- existe intercambio parcial de argumentos (ipa); c.- existencia de intercambio incorrecto de argumentos (iia); y d.- inexistencia de intercambio de argumentos (nia). A continuación revisaremos los contenidos de cada discurso.

a.- Intercambio total de argumentos (ita)

El contenido de este discurso señala que en la planificación se ha logrado un intercambio efectivo e integral de argumentos. Esto se basa en la percepción de que la ERD ha sido elaborada considerando todos los puntos de vistas necesarios y que luego del análisis y discusión de estos, se ha llegado a un consenso sobre las prioridades regionales, lo que además, ha sido validado por actores relevantes. El consenso es una condición para construir un plan que responda a los intereses del territorio y los asuntos públicos implicados.

"Cuando validamos la estrategia con más de cincuenta actores... había diputados, consejeros regionales, etc... la

aprobaron con todo... incluso, hubo un empresario que dijo: "por favor coloquemos Maule contribuye al desarrollo de Chile como potencia agroalimentaria y forestal..." y tenía toda la razón, y se incorporó sólo esa frase. O sea no hubo dos opiniones, fue transversal, no hubo ninguna consideración partidista, hubo una consideración de política de Estado." (E10 TR 10:16)

De todas formas, se reconoce que lograr diálogo y acuerdos entre todos los participantes, no es una tarea fácil. Porque implica articular elementos de diversa naturaleza, tales como: apoyos políticos, recursos financieros, redes de trabajo, expectativas, etc.

"...tuvimos que validar la visión, vaya que es difícil, la verdad es como decía Churchill: sangre, sudor y lágrimas." (E10 TR 10:16)

En la tarea de abordar la complejidad que implica desarrollar el diálogo de los diversos intereses y lograr consenso, las metodologías a utilizar ocupan un rol central. Con ellas se busca favorecer el surgimiento de acuerdos y el convencimiento entre los participantes de que algunas ideas representan mejor que otras los intereses colectivos, incluso manteniendo las preferencias individuales en determinados aspectos (Fearon, 2001).

"he ido comprobando que con estas técnicas, cuando uno deja en libertad de opinión a un grupo de personas, las opiniones... no son tan diversas. Más allá de un punto, no van a aparecer muchas cosas. Me explico, si habían cuarenta personas en un taller y tenían que haber sido sesenta, la verdad que lo que agregaría ese otro veinte que faltó es marginal, porque lo grueso se consolida con los cuarenta..." (E12 TR 12:15)

Ubicarse desde el discurso de la existencia de un intercambio total de argumentos, podría generar el riesgo de no observar críticamente el proceso de planificación con participación ciudadana. Lo anterior, debido a que en este discurso se enfatiza el valor del resultado final, es decir, la ERD elaborada. Y aunque se reconoce la complejidad de la tarea, no se analizan críticamente las condiciones que pueden afectar la calidad de los intercambios. Solo importa en la medida que hay resultados.

b.- Intercambio parcial de argumentos (ipa)

Esta es una segunda forma utilizada por los entrevistados para señalar que hubo intercambio efectivo de argumentos en la elaboración de la ERD, es decir: debates, análisis de información, discusión, etc. Pero, este discurso se basa en la percepción

de que no se han considerado todos los puntos de vistas existentes. Aunque se ha llegado a un consenso sobre las prioridades regionales que también ha sido validado por los actores relevantes. En esta perspectiva, dicho consenso es importante para responder a los intereses del territorio, pero no es suficiente, ya que las deficiencias del intercambio ponen en riesgo su legitimidad. Este es un discurso más crítico, que a pesar de destacar el potencial de la deliberación, identifica deficiencias tales como: ausencia de actores determinados, carencia de fases de mayor integración de los aportes de cada participante, retroalimentación, etc.

"en términos metodológicos yo tengo la opinión que todavía nos falta bastante. Porque hay que pensar que en general los talleres más bien fueron sectoriales... se tomó al mundo empresarial separado del mundo social, entonces recogió opiniones de esos dos mundos, pero no de esos dos mundos en un sólo espacio. Los talleres territoriales eran más heterogéneos." (E16 ER 16:20)

En torno a los déficits identificados, algunos actores conceptualizan lo que se considera una deliberación formal. Es decir, en la que se dialoga, se logran acuerdos con un buen despliegue de recursos, pero que no impacta completamente en el plano de las decisiones políticas.

"puedes construir formalmente la estrategia en términos metodológicos, bien armada. Con participación de los actores, junta de vecinos, los empresarios, etc. bien iterado. Pero si no hay un grupo dirigente que lo utilice dentro de la lógica del poder, es difícil... No llega a plasmarse en algo transformador dentro de la región" (E5 ER 5:14)

En el discurso del intercambio parcial de argumentos, se miran críticamente los procesos de planificación participativa, pero también se valora que haya resultados como la ERD formulada y validada. No se centra solo en el resultado, sino que también en las condiciones, que de ser muy negativas, podrían cuestionar la calidad de las argumentaciones y derivar en una falta de intercambios. Se hacen más evidentes en este discurso las diferencias entre las prescripciones normativas de la deliberación versus los resultados de las prácticas analizadas. En esta perspectiva se subraya la complejidad de estos procesos, poniendo énfasis en los mecanismos de control y retroalimentación para la conservación de una calidad mínima de la participación deliberativa.

c.- Intercambio incorrectos de argumentos (iia)

Esto se expresa de dos formas y en ambas el resultado final es un plan que no será pertinente. La primera, surge porque se estima que los temas y/o los actores convocados no son los que deberían estar; estarían errados los contenidos que los actores aportan al análisis. Es decir, que los elementos reunidos para llevar a cabo el proceso de planificación no son los adecuados. Es un problema con los insumos (temas o actores), cuya consecuencia será la definición de consensos equivocados basados en contenidos también equivocados. El plan establecerá prioridades incorrectas sobre lo que la región necesita.

“Cuando estas cosas son mal manejadas aparecen soluciones que son malas. Entonces en esta estrategia de desarrollo regional, se adoptan ejes como el turismo, que para que venga a tener significado en la región faltan 10 años, siendo optimista. Porque no tenemos la infraestructura, no tenemos la capacidad, ni la cultura, ni el dominio del inglés, ni tantas cosas que se requieren para eso...” (E4 SCR 4:16)

La otra forma en que se expresa lo que sería un intercambio incorrecto, se produce cuando habiendo insumos pertinentes, no hay entendimiento entre las diversas formas de razonar. Las posibles fallas en la comunicación entre los actores se reflejarían en los resultados. Por ejemplo, en problemas que surgen de las diferencias entre el razonamiento técnico y el razonamiento del sentido común de la experiencia cotidiana, esto es, un conflicto de saberes.

“Eso que es eficiente para el ingeniero, no es eficiente para la señora que le está pasando el camión por afuera de su casa todos los días. Ahora claro, escuchar a esa señora, implica ensuciar entre comillas mi decisión técnica, porque ya no voy a poder pasar por esta calle, voy a tener que alargar el camino por otra. Bueno, pero para eso debieran estar los técnicos, las universidades, los consultores. No para armar una decisión en el libro o con datos del libro.” (E2 EL 2:45)

En síntesis, el intercambio incorrecto encierra la percepción de que los resultados inadecuados son el producto de fallas y/o equivocaciones en la conversación realizada y/o los insumos necesarios para lograr el consenso.

d.- No se intercambian argumentos (nia)

Este es un discurso más radical respecto a la calidad del proceso de intercambio de argumentos. Según éste, la elaboración de la ERD, no está basada en ningún proceso

dialógico y eso implica que no se ha producido deliberación. En esta perspectiva se plantea que la falta de intercambios de argumentos se debe a que existe una exclusión planificada de contenidos y métodos; hay asuntos que no se habrían conversado y formas de trabajo no utilizadas. Lo que transformaría estos procesos en actos rituales y deriva en la carencia de legitimidad democrática de todo lo realizado.

"la participación ciudadana, hoy día está en pañales. Es tal como se conjuga el verbo participar en Chile: yo participo, tu participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden. Porque eso es lo que sucede, nosotros estamos invitados a todas las instancias donde nos dicen: mira esto es lo que hay... ¿qué gran participación fue la que tuvimos? (E3 SCR 3:7)

La situación ritual de solo "dar opiniones", refleja características de un sistema de planificación, que debería ser rediseñado y orientado a la ampliación de la interacción de intereses. Por otro lado, habiendo diversos intereses presentes en el territorio, una situación ritual de intercambio implica una manipulación de todos o algunos de sus componentes, lo que encierra un propósito más ideológico que apunta a validar un plan ya definido por un grupo dominante.

"¿cuáles son los indicadores de control ciudadano?, ¿cómo se verifica? porque es un simple acto ritual, un acto político ritual para sancionar y legitimar lo definido por los equipos. Se trata de escuchar a algunos actores, escuchar acá y allá, y en la medida que eso no influye sobre el modelo económico, no hay problema." (E1 SCN 1:10)

Para revertir la falta de intercambio de argumentos entre los actores, es decir, una interacción sin diálogo, debates y consenso real, se requiere de una ciudadanía empoderada. Sin embargo, respecto a esto surge el contenido que describe las debilidades que la propia ciudadanía tiene para entrar en relación con la gestión democrática del plan.

En definitiva, este último discurso posee un contenido que se posiciona desde una crítica radical a los mecanismos de planificación dentro de un sistema que en sus elementos centrales posee déficit democráticos sustantivos tanto en el plano institucional como en la ciudadanía.

Intensidad de los discursos relativos al intercambio de argumentos

En el gráfico 7.1., se observa que los discursos que plantean que hubo deliberación para elaborar el plan, predominan (ita/ipa). Dentro de esto, el discurso de intercambio parcial de argumentos (ipa), domina ampliamente sobre los demás. Este representa una opinión más crítica respecto a los problemas que surgen en el intercambio, pero que al mismo tiempo, no descarta que se haya producido un diálogo efectivo, por lo tanto el consenso en los contenidos del plan. Desde otro punto de vista, descartando el intercambio total (ita), las percepciones mayoritariamente son críticas respecto al desarrollo de una deliberación plena; la idea de un intercambio total de argumentos (ita) es la de menor proporción. Este es un discurso minoritario. También lo es el que no se haya deliberado (nia).

Gráfico 7.1. Intensidad intercambio de argumentos



Fuente elaboración propia

Agregaremos un par de precisiones más a la evaluación subjetiva del intercambio:

- Primero, la dimensión intercambio de argumentos, tiene la presencia en cantidad de citas más baja dentro de la variable independiente (tabla 7.1). Es decir, que es menos mencionada en términos absolutos, comparada con las otras dimensiones: inclusión, concepción de participación e implementación. Creemos que esto sucede porque al implicar detalles metodológicos y técnicos no forma parte del conocimiento explícito de todos los actores, excepto de quienes están en el campo técnico y político desde donde surgen sus definiciones. Desde el ámbito político se legitima el diálogo e intercambio como componente de la actividad de planificación. Y desde el ámbito técnico se enfatizan más los aspectos conceptuales y operativos, es decir, de la forma concreta que adquiere el intercambio. Sin embargo, está ausente una

conceptualización más explícita de la deliberación y el rol de esta en el proceso de participación.

- Segundo, las dimensiones metodológicas y técnicas del intercambio de argumentos, se elaboran previamente a la convocatoria a los actores sociales. Se asume que no es responsabilidad de éstos, lo cual implica no incluirlos en el diseño. La forma que toma el intercambio de argumentos es algo con lo que los actores invitados, principalmente los de la sociedad civil, se encuentran cuando asisten a los talleres y reuniones. En estos actores, existe una expectativa sobre el rol que les toca cumplir en la planificación, pero que no surge de una definición conversada y negociada por todos antes de iniciar la elaboración, con lo cual muchas de estas expectativas pueden quedar frustradas a la hora de participar.

2.- Dimensión inclusión de actores

En la dimensión inclusión, analizamos la percepción de la calidad de la convocatoria para la elaboración de la ERD, en dos ámbitos complementarios: ¿a quién se invitó? y ¿quién participó? Por una parte, en el discurso oficial, las instituciones encargadas de elaborar las ERD, señalan que la inclusión de actores es el principal elemento que condiciona la legitimidad de éstas. Eso queda reflejado en los informes finales, los que son públicos y fueron aprobados por los respectivos consejos regionales. En la presentación de dichos informes los jefes regionales (Intendentes), enfatizan y destacan el hecho de que la ERD, haya sido elaborada con la inclusión de diversos actores. Así se refleja como veremos a continuación:

"Para llegar a este documento final se han realizado innumerables actividades abarcando territorialmente toda la región, contando con la participación de todos los sectores del quehacer regional... El elemento participativo ha sido esencial a la hora de definir los Objetivos Estratégicos y es éste un sello particular de la actualización de la estrategia, que la distingue de esfuerzos anteriores, ya que le da un carácter de pertenencia a todos los actores de nuestra comunidad regional." Intendente Región del Maule (GORE Maule, 2009: 4)

"Hemos sintetizado en este instrumento de planificación regional las distintas visiones que aportaron representantes del sector público, privado y de la sociedad civil. Recogemos aquí las aspiraciones, opiniones y sueños de líderes sociales,

estudiantiles, sindicales, políticos, religiosos, empresariales, académicos y culturales, que representan la riqueza y diversidad que emergen desde nuestros territorios." Intendente Región del Bío-Bío (GORE Bío-Bío, 2009:11)

Por otra parte, en las entrevistas realizadas a informantes claves encontramos juicios y percepciones que coinciden con el discurso oficial en algunos aspectos y en otros no. Estos discursos, nos revelan algunas características críticas de la inclusión democrática de las ERD. Identificamos cuatro discursos descriptivos para la inclusión, estos son: a.- inclusión plena (inpl); b.- inclusión parcial (inpr); c.- inclusión controlada (inc); y d.- inclusión manipulada (inm). Examinaremos cada dimensión a continuación.

a.- Inclusión plena (inpl)

En este discurso los entrevistados señalan que hubo una amplia participación de todos los actores necesarios para lograr el objetivo buscado: un plan regional legitimado democráticamente. Es decir, se trata del óptimo de participación requerido para cumplir los objetivos de la formulación de la ERD. Según el contenido de este discurso todos los actores han sido incluidos y por lo tanto han participado.

"... yo creo que no quedaron actores fuera. Yo creo que no, porque eso se discutió bastante." (E5 ER 5:23)

"La metodología ¿Cómo se hizo? Con talleres, amplios, convocados con prensa, con invitaciones a los actores relevantes, eso significa gente que tiene algo que decir en su tema o en su territorio. No hicimos ninguna discriminación." (E9 PR 9:20)

La inclusión plena es un objetivo que va quedando perfilado en las definiciones preliminares sobre qué metodología se va a utilizar y cuáles son los recursos necesarios para movilizar actores, desplegando a los responsables de la elaboración a través de todo el territorio. Es decir, que los actores políticos y técnicos, principalmente, tienen en mente abarcar al máximo de actores en el proceso, y esto, es parte de un diseño.

"...hubo preocupación especial de que estuviera muy bien territorializado, que hubieran muchos talleres, consultas a los diferentes actores y bien articulados, bien contruidos" (E5 ER 5:3)

"Nos concentramos en lo metodológico. Un equipo base técnico del mundo público y talleres con diferentes audiencias: mundo empresarial, social civil, pueblos originarios,... organizaciones sociales de base, ONG, y después... temáticos y también territoriales. Fuimos hasta las islas, lo que fue muy bueno porque nos permitió incluirlas. Porque la idea era sumar todas las voces posibles" (E9 PR 9:11)

Por otro lado, dentro del discurso de la inclusión plena existe otro elemento que la justifica, este es la participación de grupos excluidos. Los responsables técnicos y políticos dan importancia a esta característica. Se reconoce que son grupos que por razones particulares han estado subordinados o no considerados dentro de las políticas. Contar con ellos es un logro de la gestión del plan, puesto que forma parte del óptimo de la inclusión convocar y dar voz a esos grupos que no tendrían espacios bajo otras circunstancias.

"Ahora, las organizaciones ciudadanas, fueron las que logran tomarse el espacio: radios comunitarias, grupos indígenas y grupo de mujeres." (E9 PR 9:15)

La presencia de los grupos excluidos, es uno de los aspectos más importantes a la hora de valorar la calidad de la deliberación democrática. Es uno de los aspectos más discutidos en las teorías deliberativas y divide a los teóricos entre perspectivas idealista o realistas, entre una perspectiva imparcial o crítica de la deliberación (Held, 2007). Es decir, entre quienes postulan la realización efectiva de unos procesos inclusivos plenos y entre quienes señalan que no es posible lograr tal inclusión, pero si una que se acerque a lo óptimo. El discurso de la "inclusión plena" refleja una valoración positiva de la participación de actores reunidos para la elaboración de la ERD, pero lo plantea como un valor absoluto, sin reconocer los problemas que puede presentar tal planteamiento, tales como invisibilizar diferencias reales entre poder y posición de los actores.

b.- Inclusión parcial (inpr)

Este es un discurso que evalúa críticamente la inclusión de las ERD, indicando principalmente que se podrían haber sumado más actores. Y por lo tanto, podría haber actores importantes que quedan fuera de la elaboración del plan. Esto sucede por razones que no son atribuibles a la intención de excluir. Sino a elementos de tipo administrativo o que están fuera del control directo de los responsables, por ejemplo: la falta de recursos, de tiempo, de experiencia, inclemencias climatológicas, etc.

"Dentro de lo que había, en términos de recursos de plata, de tiempo, humanos también, en realidad dentro de eso, los grandes grupos quedan bien representados, pero las minorías, no quedan..." (E2 EL 2:48) "... se hará todo lo que se pueda en siete, en ocho meses... Entonces hay restricciones de todo tipo. Yo creo que fue un avance, pero quedaron sectores sub-representados" (E2 EL 2:11)

Lo logrado, es el óptimo dentro de lo posible a realizar. Este discurso toma la forma de una opinión positiva respecto a la calidad lograda de la inclusión y que denota la idea de potenciar lo realizado con los actores, frente a restricciones objetivas. Corresponde a la corriente realista o crítica de la inclusión.

Frente a la evidencia de que han faltado actores, un argumento utilizado para justificar la validez de lo realizado, es plantear que de todas formas se contó con la presencia de los actores más importantes del territorio. Aunque esto puede conllevar una cierta vaguedad en la percepción de importancia, nos refiere a otro de los requisitos que debería cumplir una adecuada inclusión de actores. Es decir, que como mínimo estén representados los principales sectores implicados en este caso del desarrollo regional. Con esta percepción, este discurso valora los resultados obtenidos.

c.- Inclusión controlada (inc)

El control se refiere a una intención manifiesta de acotar una participación en función de un interés particular. Este discurso describe dos mecanismos de control de diferente naturaleza, estos son: la autoexclusión y los criterios de selección

establecidos en una política pública determinada. Vemos que el origen de la exclusión cambia. En la autoexclusión, es el propio actor el que se resta, al que no le interesa entrar en la conversación. Mientras que en el segundo caso, la política es la que explicita un límite de entrada. Como efecto secundario la exclusión de unos, puede provocar sobrerrepresentación de otros.

La inclusión controlada por autoexclusión se origina en la falta de interés por participar de algunos actores y se basa en la percepción de que hay fallas en la legitimidad del proceso de elaboración o la propia ERD. Esto puede estar relacionado a la experiencia de no ser sentirse escuchado o no ver relación del espacio con los intereses propios. Lo que podría suceder con este tipo de exclusión, es que los actores pretenderán imponer sus intereses por otras vías. Una de las autoexclusiones mencionadas y más notorias se refiere, indirecta o directamente, a empresarios pertenecientes a grandes corporaciones.

"No se sienten actores, pero están obligados a serlo... Y esa obligación es una buena oportunidad. Porque tú ves todas las certificaciones que les piden a las empresas para entrar con sus productos a Europa, a algunos mercados asiáticos. Certificaciones de responsabilidad social, de normas ISO, medio ambientales..." (E2 EL 2:19)

Por otra parte, la condición que se impone desde una política pública, implica una forma de discriminación positiva que se aplica a la ejecución de procesos particulares. Por ejemplo, obligar a que en la planificación haya un porcentaje de pueblos originarios, mujeres dirigentes, pobladores, etc. Las razones para dichos criterios de las políticas son múltiples. Reflejan las orientaciones globales respecto a una preocupación particular y estaría en el ámbito de las responsabilidades del gobierno. En las ERD, estos criterios de inclusión surgen en primera instancia desde el nivel ejecutivo central.

"Dentro del programa... se consideraba incorporar el tema de género, por lo tanto la participación de la mujer en la construcción de la estrategia. Se estableció dentro de los productos como requisito que las propuestas que tenían que hacer las regiones para elaborar su estrategia regional debiera contener un mínimo de talleres con participación de la ciudadanía. Por lo tanto a nosotros nos tenían que entregar como resultado después el número de talleres, gente que participaba, la discriminación positiva, en términos de la

incorporación de la mujer.” (E15 PN 15:6)

Sin embargo, en la práctica los criterios de discriminación positiva de las políticas, no siempre reflejan una visión integral de la inclusión, favoreciendo a unos intereses pero ignorando otros. Por ejemplo, desde la mirada local se apunta a esta situación criticando que la ERD, no esté centrada en la articulación institucional de niveles de gobierno y en la participación en el proceso integral de las ERD, especialmente desde el diseño.

“¿cómo se planifica una estrategia regional? Yo creo que hay déficit importantes, tiene que haber mayor participación y mayor cercanía hacia las realidades locales.” (CE 6:2) “lo que pasa es que si hubiera una estrategia regional que fuera diseñada de forma más participativa y fuera más inclusiva, yo creo que podría potenciar lo que hacemos en los espacios locales.” (E6 TL 6:5)

En el contenido de este discurso, se destaca el hecho de que hay diversos controles interactuando, mermando la participación y generando una baja identidad con el instrumento de quienes no quieren ser incluidos o no son convocados. Se pretende validar la calidad participativa del plan con un segmento de lo existente. Está muy cerca de la manipulación excepto por el hecho de que los criterios de inclusión/exclusión son explícitos. También por el hecho de que no hay una claridad de los perjuicios producido por el mal manejo de la relación entre inclusión/exclusión.

d.- Inclusión manipulada

El cuarto tipo de discurso lo hemos llamado inclusión manipulada. Esta consiste, por un lado, en limitar la participación presencial, es decir, no invitar. Y por otro, limitar los aportes a los contenidos de un proceso de discusión, es decir, que aun estando presente no se considere la opinión. En otras palabras, como exclusión externa la primera situación y como exclusión interna de los actores, la segunda (Young, 2003). Es decir, se excluye actores, pero además, los que participan son irrelevantes en términos de sus aportes. La manipulación se realiza con el fin de controlar los discursos. Refleja la voluntad de una autoridad o agencia particular, de asegurar que

cierto contenido no esté presente en el plan, o por el contrario, de que otros si lo estén.

Las razones para manipular pueden ser variadas y obviamente, no todas serán expuestas públicamente. Dentro de estas puede haber consideraciones personales, intereses políticos antagónicos o vinculación a conflictos no resueltos. Por ello, es que se convoca solo a actores que se pueden manejar, induciendo en ellos conductas y contenidos. A pesar del interés de excluir, se declara valorar la participación, lo que implica un doble estándar. Devela problemas de relación y exclusión, por un lado, pero por otro de transparencia pública.

"el proceso tuvo costos... igual hubo una interferencia al proceso. Las convocatorias estaban fundamentadas (controladas), sobre todo las sociales a través de los aparatos del estado. O sea, en la entrega de los listados, todo el levantamiento de la información de los actores está controlado sobre los aparatos del estado" (E12 TR 12:36)

La práctica de manipulación de la participación se enfrenta con la crítica de la sociedad civil. En este actor, es donde se concentran con más fuerzas dichas críticas, que se sostienen en una perspectiva basada en la propia experiencia de exclusión.

"Hemos estado en una instancia más bien consultiva, más que de decisión... pero eso no resuelve mucho... ¿pero y la opinión de los ciudadanos? no tiene porqué ser un grupo de elite o un grupo de los elegidos." (E7 SCL 7:22)

Por lo tanto, se señala que el diseño para la elaboración de la ERD, es cerrado a la ciudadanía, llevado a cabo por agentes externos y que no presenta criterios claros de inclusión.

"Estamos bajo la lógica de modernización del Estado, pero en cambio, estas cuestiones de las estrategias las ejecuta una consultora externa. Luego, no está claro quienes tienen que ser invitados a o sea, si uno dijera "estrategia de desarrollo regional" debiera tener más variedad de actores y estos son los actores de la región, todos estos tienen que estar o el ochenta por ciento de estos tiene que estar. Tengo el mapa, la representatividad que he diseñado... que es un criterio además para discutir, ¿quiénes son los actores?, ¿hay que invitar a los mapuches? ¿hay que invitar a mujeres? ¿Tiene que ser variedad de género? ¿Los discapacitados? Eso es discrecional.

Si hay una autoridad abierta lo hace interesante y si no ¿lo hacen con sus amigos? igual es participativo" (E8 EN 8:15)

Un argumento elaborado desde la administración pública para justificar la exclusión, es que con estas medidas se pretende dar un carácter de gradualidad a los procesos de participación debido a la falta de capacidades o madurez de los actores. Argumento que apela a una falta de desarrollo de la sociedad en general o de algunos de sus actores en particular. Consideramos que argumentar en torno a la inmadurez implica una evaluación subjetiva, que puede albergar posturas paternalistas o derechamente autoritarias. En síntesis, fundamentos de un proceso manipulado.

Intensidad de los contenidos relativos a la inclusión

Los discursos agrupados de los actores entrevistados, en el gráfico 7.2., nos señalan una presencia más fuerte de la inclusión controlada (inc), es decir, que los actores ubican las características de la inclusión en una condición principalmente no deliberativa. La presencia de una inclusión óptima o total es baja (inpl), con lo cual vemos que predominan los conceptos relativos a déficits de inclusión (inpr/inc/inm).

Gráfico 7.2. Intensidad de inclusión de actores



Fuente: elaboración propia

En esta dimensión se produce una de las evaluaciones más críticas de parte de todos los actores, es decir, la relación entre los contenidos de los discursos se inclina hacia la baja intensidad deliberativa. En todos los perfiles de actores se ha planteado que la inclusión ha sido controlada y excepto en el actor político, los otros han señalado algún nivel de manipulación. Las opiniones críticas, en general, sugieren problemas

en el carácter y amplitud de la representación de los convocados, lo que no siempre invalida los resultados. Para algunos representa desafíos y condiciones objetivas difíciles de transformar desde la ERD. Para otros la exclusión y manipulación es el objetivo de la forma de participación utilizada.

3.- Dimensión concepción de participación

Nuestro proceso investigativo evalúa las ERD bajo la perspectiva de la democracia deliberativa y la participación ciudadana. Sin embargo, identificaremos en los discursos de los entrevistados, la presencia de otros conceptos de participación asociados a formas diferentes de toma de decisiones. Debido a que todas las formas de participación ciudadana están presentes en la discusión sobre la calidad democrática, nos interesa analizar qué concepto predomina y la relación de estos con la concepción deliberativa.

De acuerdo a las formas de conceptualizar la participación o por la mención a mecanismos particulares hemos encontrado cuatro discursos sobre participación, estos son: a.- participación ciudadana deliberativa; b.- participación ciudadana electoral; c.- participación directa; y d.- participación elitista. Estas concepciones de participación establecen diversos focos que iluminan aspectos problemáticos de la vida democrática o del desarrollo de la incidencia ciudadana y que están relacionados a la planificación regional.

a.- Participación ciudadana deliberativa (pcdel)

Aunque no se conceptualiza exactamente como parte de un modelo de democracia deliberativo, en los discursos aparece la participación ciudadana deliberativa. No es definida normativamente, sin embargo, es fundamentada implícitamente en principios propios de la deliberación. Se aborda más como estrategia de trabajo y como un derecho de los ciudadanos. Este derecho a la deliberación sobre las políticas públicas y la democracia en general, llevaría a una discusión de fondo sobre el tipo de organización del Estado chileno.

"Entonces, ese derecho es amplio, ese derecho te permite ¿por qué no? participar en la construcción de los gobiernos regionales, de las estrategias regionales. Obviamente que esto tiene un problema también legal que nuestro estado, es un

estado centralista unitario, porque no somos un Estado Federal.” (El SCN 1:16)

Para realizar la participación ciudadana, por ahora, se ha establecido un diseño institucional que vele por esa deliberación en el proceso de desarrollo de la política pública. Por ello, es importante la ley de participación y otras normativas que apoyan el derecho establecido a participar, con elementos claros de desarrollo del diálogo entre actores. Por lo tanto, el espacio institucional está construido para desarrollar la deliberación asociada a la gestión pública y lo que en realidad se pone a prueba es la voluntad de implementarlo.

“Que se establezcan modalidades de participación de la ciudadanía en la revisión, el seguimiento, en el diseño, en lo que sea de las estrategias regionales, todo eso podría ser, es un trabajo que tendrán que hacer las organizaciones en cada región. Tendría que haber voluntad política también por su puesto, pero por lo menos existe una ley y la interpretación ya es otro tema que hay que ver cómo se implementa.” (El SCN 1:14)

La perspectiva de participación deliberativa, considera el aporte de contenidos que puede realizar la ciudadanía. Por ello la ciudadanía, debe ser escuchada para incidir sustancialmente en las políticas. A esta incidencia, se la define como una verdadera participación y está fundamentada en el diálogo, la capacidad de escuchar y de llegar a acuerdos.

“O sea, yo creo que la gente tiene muchas ideas...” (CB 3:1) “Yo creo que bastaría con que la participación fuera de verdad, o sea que no fuera en el discurso sino que fuera cómo entre todos buscamos el camino” (E3 SCR 3:19)

Por otra parte se destaca la voluntad de participar de los actores en asuntos concretos, lo que implica incidir en ellos. Esto apunta al hecho de que la deliberación puede ser más efectiva si los contenidos discutidos están claros y acotados.

“Cuando la gente llega a un espacio quiere participar, pero con la expectativa de algo concreto, o sea, no es que lo inviten a dar su opinión así al voleo, participar, si, pero de algo concreto. Y... de un objetivo concreto... Y lo otro es que ese proceso de participación arribe también a algún resultado concreto, porque si no, tu matas la participación para el proceso siguiente.” (E2 EL 2:43)

Dentro del discurso de la participación con deliberación, aparece un contenido que es interesante destacar, es lo referido a la tensión entre efectos relacionales y políticos de la deliberación, lo que se ha llamado las características binarias de la deliberación

(Kanra, 2012). Para algunos, la participación deliberativa tiene un valor como espacio relacional de aprendizaje, más que espacio de resolución de conflictos e incidencia política.

"Como espacio de aprendizaje, hay que valorar la participación, no porque vas a llegar a un objetivo instrumental, si no porque, de por sí es un espacio donde la gente va a aprender. Hay que hacer la apuesta con la participación como el espacio y no la participación para conseguir otras cosas. Puede ser, que uno participe sin llegar a ninguna cuestión al final. Pero si lo hace, si participa bien, en conciencia, ya ganó con el solo hecho de haber participado." (E3 EL 2:1)

Para otros, a esta participación deliberativa le falta un diseño institucional para la incidencia real, esta opinión refleja una preocupación por la toma de decisiones dentro del desarrollo de una política.

"lo que hay que considerar es espacios institucionalizados de poder, de participación, una participación social que tenga niveles de logro real, es decir, "yo quiero articular un espacio de decisión, acá" no es una cuestión que tenga que depender de los liderazgos, tienen versiones de diseño institucional, no del buen líder que me tocó en un momento determinado" (E8 EN)

Nuestra perspectiva es que esas dimensiones se pueden integrar, pero requiere la conciencia de parte de los actores de que son aspectos presentes no contradictorios. El hecho de que aparezcan de modo fragmentado refleja, según nuestro punto de vista, que la reflexión sobre la participación deliberativa no está sistematizada y por lo tanto no profundamente asumida. La concepción deliberativa es más un conjunto de prácticas y discursos emergentes.

b.- Participación ciudadana electoral (pcele)

Este discurso apela al fortalecimiento de la democracia representativa, de la que deriva fundamentalmente la participación electoral. Para varios de los actores entrevistados era un tema recurrente plantear que pese a las características dialógicas de la elaboración de la ERD, estas no cuentan con legitimidad democrática sino se desarrolla en un contexto de una relación electoral clara entre los líderes regionales y la ciudadanía.

"Entonces para mí, el tema de participación debe estar reglado y es un contrato, entre un principal y un agente, como todo orden de cosas. Si eso está resuelto, éste lo tiene que aplicar

y si no lo aplica este lo sancionará no votándolo. Para mi ese es el modelo de participación...” (E15 PN, 15:29)

El discurso electoral-agregativo apunta a una diversificación de formas electorales, señalando además un déficit en este sentido en las ERD. Se apunta a la profundización de la democracia a nivel regional, a un diseño que tiene como proceso y resultado el voto. Es decir, en la lógica de las preferencias individuales.

“o sea porque los intendentes aquí debieran ser elegidos de manera popular y que aquí las regiones decidan por sus propias regiones, porque aquí es donde se conoce en terreno qué es lo que sucede. Y no puede ser de que en un escritorio en Santiago decidan como se hace una avenida” (E3 SCR 3:11)

Para algunos actores la participación deliberativa es un complemento de la electoral y esta última tiene mayor prioridad como mecanismo que ordena el desarrollo de las regiones. Se plantea como una defensa de la democracia representativa, a la que se le pueden adosar eventos participativos que permitan comunicar a las autoridades con los actores del territorio.

c. Participación ciudadana directa (pcdir)

En el análisis de la elaboración de las ERD, no aparece como tema central la democracia directa y sus mecanismos. Por una parte, porque no se preguntó directamente y por otra parte, porque las ERD no lo considera. Sin embargo, el discurso que apunta a la visibilización de la democracia directa, señala que habiendo herramientas democráticas de este tipo, deben ser utilizadas porque mejoran en general las posibilidades de incidencia ciudadana.

“Claro, porque si usted se fija, yo puedo ir a un consejo, o sea los consejos son abiertos, pero no puedo opinar. Salvo que el resto del consejo acuerde entre todos darme la palabra por un par de minutos, para poder expresar, no sé, un par de cosas. Pero, yo creo que el sistema político entraba... Hoy día aquí en este país también hay varias herramientas que no las utilizamos, como los plebiscitos, los cabildos, hay muchas cosas que pudieran, a lo mejor, servir de instrumentos para la participación.” (E3 SCR 3:6)

También hay contenidos que apuntan a restar importancia a las implicancias de la participación directa como mecanismo democrático, principalmente porque no es vinculante en el caso Chileno. La experiencia señala el rol secundario o puntual que han jugado dichos mecanismos, particularmente los plebiscitos. Se han realizado

cinco plebiscitos nacionales antes del año 1990, cuatro de ellos durante la dictadura militar, después ninguno. Y sobre los plebiscitos comunales, a pesar de estar consagrados en la ley de municipios, casi no se utilizan y no tienen carácter vinculante.

"No son vinculantes ni con el propio consejo municipal, ni con ninguna autoridad de gobierno. Claro, diferente es que en el tema de la planificación territorial, la consulta ciudadana fuera vinculante. Si la ciudadanía se manifiesta 80% en contra, como es en muchas partes... la consulta social es vinculante..."
(E14 PL 14:24)

En resumen, la participación directa no es percibida claramente como mecanismo de fortalecimiento de las ERD. Aparece como una alternativa de incidencia electoral, en el marco general de superación de los déficits de la democracia y desde el paradigma agregativo de la participación.

d. Participación ciudadana elitista (pceli)

Este es un discurso cuyo contenido señala que debe haber una elite política o técnica, portadora de los intereses ciudadanos con las atribuciones para tomar decisiones. Algunos actores elaboran estos contenidos, sin cuestionarse la tensión y contradicción que la elitización produce con la ampliación de la participación ciudadana propuesta por las ERD. No existe en este discurso una significación negativa por el hecho de elitizar la participación. Y no queda tan claro si la idea es apostar a una ampliación o manipulación de la participación de los ciudadanos.

"Entonces cuál es la conclusión que yo saco. Se hizo esto tremendamente participativo, entonces claro, hay algunos grupos de poder que hacen buen lobby y se metieron ciertas cosas que no tienen sentido, eh... desgraciadamente, yo creo que así es, la verdad no la encuentra uno por votación popular, la encuentras juntando un grupo no demasiado grande de personas que sean expertos en el tema y que lo analicen científicamente y después junten las ideas... Pero no juntar harta gente y que la cosa quede en nada." (E4 SCR 4:14)

Sin embargo, para otros actores, la elitización de la participación es denunciada como una práctica negativa de la administración pública y del sistema político en general.

"En mi experiencia he visto de que muchos personeros, gente que tiene decisión en los temas, para ellos en los hechos, es más fácil sin participación. Es lo que uno ve, que probablemente en

muchos municipios, en otros espacios, ya sea un espacio de decisiones políticas, o de espacios más tecnocráticas, las decisiones, los diseños y la estrategia, todo es, es elaborado por pocos, por muy pocos, donde los actores no cuentan no más. (E6 TL 6:16)

En síntesis la elitización de la participación es para algunos una vía necesaria y para otros, parte de los males que padece una democracia representativa.

Intensidad de los contenidos relativos a la concepción de participación

En el gráfico 7.3., podemos observar que predomina proporcionalmente el concepto de participación deliberativa con la mitad de las menciones aproximadamente (pcdel). Luego la participación electoral (pcele), también posee una proporción significativa, con poco menos de la mitad. Los otros conceptos de participación están presentes pero claramente de modo menos importante (pcdir/pceli).

Gráfico 7.3. Intensidad concepción de participación



Fuente elaboración propia

Por lo tanto, el debate sobre la participación ciudadana en las ERD, se desarrolla entre las fortalezas y debilidades de las formas deliberativas y las electorales. Siendo, según nuestro punto de vista importante el papel que juegan las formas deliberativas. Aunque en el sistema político chileno, no están conceptualizadas como tal, aparecen expresadas como mecanismos para la participación en la toma de decisiones dentro de la gestión pública en la ley n° 20.500 de participación en la administración pública.

En esta dimensión, la sociedad civil y los expertos presentan mayor diversidad de discursos sobre conceptos de participación, a diferencia de los técnicos y políticos que se centran en la concepción deliberativa y electoral. Esto tiene relación con el hecho de que la elaboración de la ERD y los fundamentos de la participación ciudadana en ella, se enmarca prioritariamente en procesos de diálogo e inclusión democrática que las políticas públicas han incorporado.

La dimensión participación de la variable independiente es uno de los contenidos más mencionados en términos absolutos junto con el de implementación, en el proceso de reducción de datos (tabla 7.1). Esto es explicable porque la entrevista sugería abordar esta temática y los entrevistados poseen experiencias concretas en este ámbito, lo que les facilita elaborar sus reflexiones. Pero también, porque en esencia hablar de las ERD, es referirse a la participación ciudadana que les correspondió implementar.

4. Dimensión análisis de la implementación de la participación

La implementación de la participación, es una dimensión que abarca diversos elementos relativos al funcionamiento del proceso de elaboración de las ERD. Desde un punto de vista práctico se enfoca en la gestión de los recursos involucrados en las distintas etapas de la actividad. En un plano secundario, implica un enfoque de la gestión, que justificación la forma de disponer de dichos recursos. Encontramos dos discursos en esta dimensión, estos son: a. implementación adecuada (ima) y b.- implementación fallida (imf).

a.- Implementación adecuada (ima)

Este es un discurso que destaca que el proceso se ha hecho bien y señala condiciones favorables a la participación deliberativa. Esto se refleja en la elaboración de las ERD, sustentada en elementos tales como: definiciones de políticas, recursos materiales, financieros, humanos, metodologías, etc. Se plantea que más allá de ciertas restricciones, lo que se hizo para elaborar la ERD, responde a una implementación casi óptima de las acciones, tanto en sus aspectos de diseño, ejecución y resultados.

"Entonces cuando tú lo lees y dices "sí claro yo lo dije, está

lo que acordamos", entonces, se convierte en un proyecto aprobado y entonces te dice que los resultados son óptimos" (E12 TR 12:22)

La implementación adecuada requiere de un primer elemento que es mencionado por los encargados políticos y técnicos de los distintos niveles de gestión, tanto nacionales, regionales y locales. Esto es una política nacional que establece una normativa y dispone de recursos para llevar adelante el proceso. Esa política además se implementa con otro elemento importante, las voluntades políticas del territorio.

"Dentro del programa nacional se utilizó primero como base un trabajo conceptual y metodológicos de expertos. Segundo, se consideraba incorporar el tema de género, por lo tanto la participación de la mujer en la construcción de la estrategia. Tercero, se incorporó en el presupuesto... una estrategia sin participación a una con participación, un 40% más. (E15 PN 15:6)

"El origen se funda en la voluntad política de la institucionalidad, léase intendente y gobierno regional y en el capital social principalmente el sector privado empresarial. Al momento de iniciarse el proceso, se entiende que este tiene que tener un nivel de participación inédito y tal como aparece en los documentos prácticamente más de mil doscientos, mil trecientos actores tomadores de decisiones de la región, participaron en la elaboración" (E10 TR 10:7)

Pese a contar con las definiciones políticas, recursos y voluntades, los entrevistados también aludieron a elementos de diversa naturaleza que pudieron no haberse implementado en un nivel óptimo o que no se consideraron en la planificación. Aspectos tales como: retroalimentación, actores, recursos específicos, etc. Uno de los elementos más mencionado alude al tiempo disponible para realizar el despliegue de un proceso participativo.

"no podría decir que nos faltaron recursos económicos, de repente los que pude faltar es tiempo, pero el tiempo está acotado por las necesidades políticas de tener el instrumento, o sea, los procesos participativos son siempre más lentos, pero yo no pondría el acento en falta de dinero, más bien el problema es el tiempo." (E16 ER 16:26)

Otra de las debilidades mencionadas y que tiene impacto en el desarrollo de la participación deliberativa, es la falta de retroalimentación. Este contenido fue mencionado en las dos regiones y a nivel nacional.

"Fue fácil que las personas opinaran y era un espacio rico pero que tuvo, un error o un déficit que ha sido la falta de retroalimentación al que da su opinión y participa, después no

sabe cómo su opinión o el grupo en que participó, influyó. Ni siquiera la sistematización a veces de los talleres se les devuelven a ellos.” (E16 ER 16:13)

Habría fallas en el diseño, dentro del carácter complejo y no lineal del proceso, que luego impactan en el seguimiento posterior. Uno de los temas no abordados es la retroalimentación y el control de la implementación del plan, es decir, la ejecución de las medidas plasmadas en la ERD.

“La implementación posterior de la ERD, tiene que ser parte de un todo, de la metodología, de la elaboración de la estrategia y no dejarlos de lado. Creo que ese hilo conductor del proceso, que te va a servir para la posterior implementación faltó. Tiene que ser como elemento de la construcción del instrumento de la planificación y no tiene que quedar a lo que venga. Tiene que ser parte del sostén metodológico de la elaboración de la estrategia” (E11 PR 11:27)

Vemos que implementación adecuada implica valorar los resultados pero también algunas críticas a aspectos determinados de la elaboración de la ERD.

b.- Implementación fallida (imf)

Este es un discurso más ideológico porque la crítica, no pone el acento en el despliegue o la existencia de recursos disponibles, sino, en los déficits originados en la concepción de inclusión, deliberación e incidencia de la ciudadanía. Según esto, sería una actividad implementada o ejecutada pero sin efectos, por eso es fallida. Es decir, para una buena implementación antes que recursos materiales, se requiere una definición clara por ejemplo, de que es lo que quiere como participación o a que proyecto democrático se adscribe el ejercicio.

“es una instancia más bien consultiva, más que de decisión... pero eso no resuelve mucho. Lo que falta es un mecanismo, que no tiene porqué ser un grupo de elite o un grupo de los elegidos, y porque son buena onda los vamos a invitar a estas instancias a que opinen sobre estas materias y nos digan su opinión ¿pero y la opinión de los ciudadanos?” (E7 SCL 7:22)

También hay críticas que se refieren a la voluntad política de que participe más gente. Esto es una falla de implementación que incide en el carácter amplio o restringido de la inclusión.

“Nosotros que estamos aquí en la capital de la región, muchas veces no sabemos... qué puede saber la gente que vive en villorrios, en sectores apartados de la región, entonces, no se da la participación de verdad, como debiera.” (E3 SCR 3:16)

De otro lado, existe un argumento que pone una parte de la responsabilidad por la implementación fallida, en el actor social. Este apela a la falta de una cultura en las personas y la población en general, problema que repercute en la incapacidad de la ciudadanía capaz de controlar el poder y a los que tienen el poder.

“En Chile hay poco nivel de control sobre eso, poco nivel de seguimiento, no hay capacitación de la gente, la población no tiene el hábito, no estamos acostumbrados nosotros a controlar el poder, estamos acostumbrados que nos controlen y no controlar a la autoridad” (El SCN 1:28)

La implementación del proceso de elaboración de las ERD, desde la perspectiva crítica presentada, tiende a ser vista más como la consecuencia directa de las definiciones de quienes son responsables de la política, por ser un instrumento que no tiene bases ciudadanas, sería un plan de tipo *top-down*. Implementar la elaboración de las ERD, requiere fundamentalmente de condiciones previas que apelan a cambios en las concepciones dominantes de democracia y en las prácticas de participación política. Algunos de esas condiciones serían de responsabilidad directa de la elite y autoridades gobernantes, y otras, de los técnicos y expertos de los distintos niveles de la administración.

En el discurso crítico de la implementación, no se aprecia el potencial relacional que el ejercicio de planificación puede tener, que más allá de las deficiencias reales que se mencionan puede facilitar la creación de un espacio de trabajo flexible y más horizontal. Puede ser un punto de inflexión cuando los actores perciben esa potencialidad. El problema que se tiene en esta visión, es que para llegar a las condiciones ideales se tomarían tiempos no tan breves y que harían imposible implementar procesos de participación deliberativas reales quizás restando su potencialidad transformadora presente.

Intensidad de los contenidos relativos la implementación

En esta dimensión, se aprecia que la percepción de una implementación adecuada es predominante (ima) y que a pesar de que algún recurso o elemento haya faltado, lo realizado operacionalmente permite alcanzar los objetivos buscados con una calidad considerada suficiente. La idea de una implementación fallida (imf), ocupa una proporción menor y representa una percepción más radical de que lo hecho en la

elaboración de las ERD, no tiene ningún efecto (gráfico 7.4.). Lo que hemos constatado desde el punto de vista de los discursos, es que no existe una evaluación homogénea ya que existen diversas opiniones sobre la buena o mala implementación del proceso analizado. En síntesis, se imponen los elementos de calidad deliberativa de la implementación.

Gráfico 7.4. Intensidad de la implementación



Fuente elaboración propia

La percepción dominante, de que la implementación se hizo de forma adecuada, nos parece consistente con el análisis de la información objetiva sistematizada en el capítulo de descripción de los casos. Los procesos se desarrollaron en ambas regiones cumpliendo una secuencia de acciones que se enmarcaron en la institucionalidad existente y cumpliendo al menos con los objetivos inmediatos de cada gobierno regional, es decir, formular su ERD. Las críticas, han seguido la tendencia general de nuestro trabajo, la que según el actor reflejan posiciones más o menos intensas.

Un asunto particular que surge en esta dimensión y que nos parece interesante de destacar, es la referencia a modelos de trabajo que se estudian y de los cuales se adoptan elementos. Esto no significa que en cada región no haya una experiencia propia desde la cual iniciar una autoevaluación, pero las referencias externas son distintas. La elaboración de la ERD del Maule, se hizo con un estudio del modelo de gestión territorial de la Región del Bío-Bío y Araucanía, siendo recurrente en la conversación de los actores de Maule la referencia especialmente al menor desarrollo y experiencia en el manejo de la ERD en este plano que en las otras regiones. Se aspira a capitalizar la experiencia de otras regiones. Por el contrario, en la región de

Bío-Bío, el discurso gira en torno a la superación de la propia experiencia y su comparación con modelos internacionales de planificación estratégica. Esto último tiene una explicación en el hecho de que la región del Bío-Bío, fue utilizada como experiencia piloto para la implementación de las ERD en Chile, a principio de los años 90 con el apoyo del ILPES y el PNUD, ambos organismos de las Naciones Unidas.

Esta dimensión tiene la presencia en contenidos más alta en el resumen del proceso de reducción de datos (tabla 7.1). Esto se debe a que a los entrevistados les fue más fácil abordar la conversación desde el ángulo de los elementos de funcionamiento del proceso de las ERD. Es decir, referirse a elementos particulares de la propia experiencia en el desarrollo de las ERD, relatando situaciones no sistematizadas en informes oficiales.

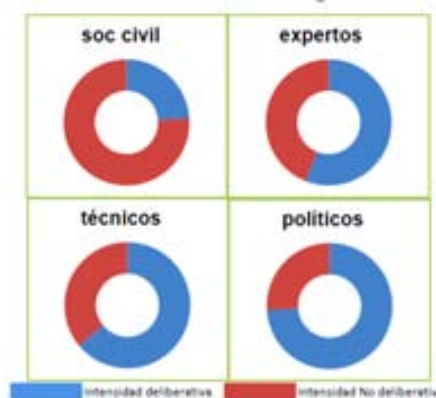
7.2. Análisis integrado de las dimensiones de la variable independiente

A continuación relacionaremos los discursos de las cuatro dimensiones descritas comparando la proporción de los discursos con contenidos deliberativos versus aquellos que no lo tienen en tres ámbitos, estos son: actores, niveles de gobierno y regiones entre sí. A partir de lo anterior sintetizaremos en las debilidades y fortalezas de la participación deliberativa en los casos estudiados.

1. Actores

Encontramos diferencias importantes en los discursos y sus contenidos de acuerdo al perfil de los actores, esto se visualiza en el gráfico 7.5. Allí, podemos apreciar las diversas valoraciones sobre la calidad de la participación y deliberación en el proceso de elaboración de las ERD de forma agregada. En la sociedad civil se presentan proporcionalmente más discursos críticos respecto a la calidad deliberativa. Quienes han sido los responsables técnicos y políticos poseen un discurso en el que se destacan más las fortalezas deliberativas. Y finalmente en un espacio más bien intermedio, se encuentran los expertos.

Gráfico 7.5. Intensidad variable independiente según actor



Fuente: elaboración propia.

La gráfica refleja que, pese al despliegue adecuado de recursos, en la elaboración de las ERD la sociedad civil percibe déficits. Este juicio se origina en que está menos involucrada en las diferentes etapas del desarrollo de la ERD. Comenzando por el diseño, donde no participan en ninguna instancia y posteriormente en la puesta en marcha del plan, donde las posibilidades se limitan a ser beneficiario de algunos de los programas o proyectos a ejecutar. Es un instrumento que una vez elaborado pierde visibilidad para la sociedad civil. Esta, tiene un rol más pasivo pues se la invita cuando el proceso ya está definido.

No sucede lo mismo en el estamento técnico y político, quienes por el contrario a la sociedad civil mantienen una conversación abierta en torno a las ERD, la que los vincula a los procesos de desarrollo de políticas públicas de los que son responsables. Por otro lado, el actor experto mantiene una tendencia a valorar la deliberación de forma positiva, incorporando marcos conceptuales que permiten poner un contexto más amplio para visualizar las fortalezas y debilidades de esta participación, representa una mirada más reflexiva.

2. Niveles de gobierno

Respecto a los tres niveles de gobierno representados en las entrevistas, nos parece interesante comentar las diferencias entre los discursos de los actores locales y regionales versus los del ámbito nacional. Por un lado, podemos apreciar que el discurso local se comporta parecido al regional, es decir, con una mayor valoración relativa de la acción deliberativa. Por otro lado, el discurso del actor nacional se

aparta del patrón de intensidad de los otros dos niveles y se aprecia mucho más crítico. Esto nos informa sobre las diferencias de percepciones que tienen los actores del nivel nacional de los procesos regionales y locales.

Grafico 7.6. Comparación intensidad variable independiente nacional, regional, local



Fuente: elaboración propia

Nos parece que en el nivel nacional no se conocen con detalles los procesos territoriales de participación ciudadana. El conocimiento al que nos referimos, dice relación en nuestro análisis, con la sistematización de estas experiencias de planificación que no han sido regularmente estudiadas en la dimensión de la participación. Parte de las dificultades que hemos tenido que enfrentar, en el estudio de las ERD, se debe a la falta de indicadores estandarizados, que permitan comparar los procesos de una región con otra, tanto de un momento determinado como longitudinalmente. Todo lo anterior implica que los logros regionales no son percibidos del mismo modo por el nivel nacional, puesto que el conocimiento existente radica más bien en las personas de los niveles regionales y locales. El conocimiento en esta misma perspectiva también se pierde en los propios niveles subnacionales, puesto que no es posible difundirlo más allá de los límites de quienes han participado en las distintas fases de las ERD.

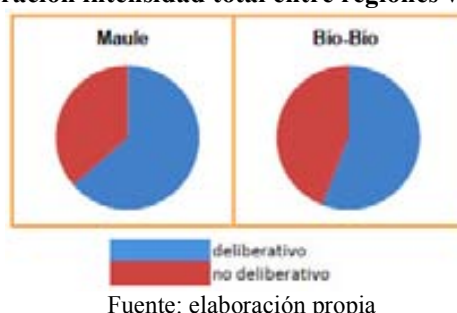
Por otro lado, no existe de parte del sistema político, en su conjunto, un compromiso consistente con la participación de los actores del territorio regional. El compromiso al que nos referimos no solo implica la falta de sistematización y retroalimentación, sino que además con la consolidación de una política de participación ciudadana en el nivel regional. Con la aprobación de la ley de participación en la administración pública (n° 20.500, del año 2010), se mandató a los órganos de la administración gubernamental y los municipios a implementar las normativas y mecanismos para llevar a cabo el derecho a la participación. Pero no se generó una agenda de trabajo

con los gobiernos regionales, puesto que la misma ley establece que estos quedan fuera de la aplicación de sus preceptos y que podrán, pero que no deberán, confeccionar sus propias normativas de participación.

3.- Análisis comparativo regional

El tercer análisis general, es comparar las dos regiones entre sí. Vemos que la valoración del carácter deliberativo de la elaboración de las ERD, es levemente mayor en la región del Maule como vemos en el siguiente gráfico.

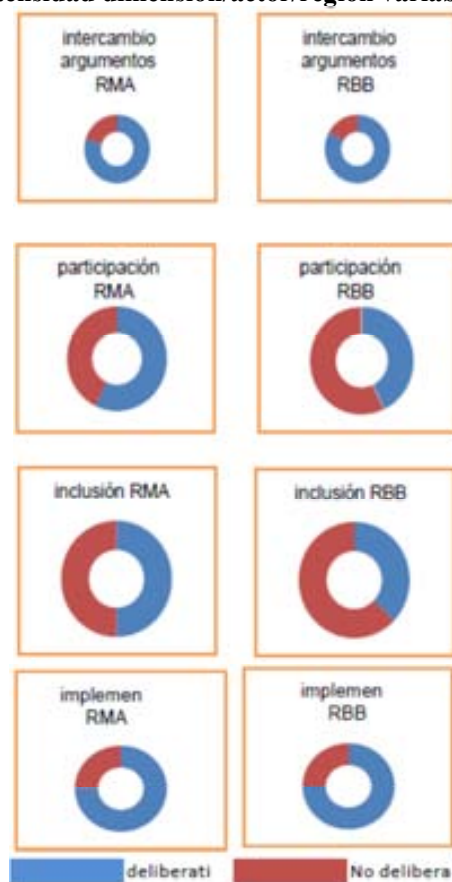
Gráfico 7.7. Comparación intensidad total entre regiones variable independiente



Si desglosamos estos valores por dimensión en cada región, podemos señalar algunos aspectos destacables que forman una tendencia en el proceso de análisis en curso. El primero, es relativo al actor de la sociedad civil, el que en ambas regiones valora claramente de forma negativa o crítica el carácter deliberativo de la formulación de las ERD en todas las dimensiones. Por ejemplo, los actores de la sociedad civil son los que consideran en mayor proporción el proceso de implementación como fallido. Y por el contrario, los responsables políticos y técnicos consideran la implementación como adecuada. Esto además se repite en las otras dimensiones y en el nivel nacional y local.

Lo segundo, es que hay algunas diferencias entre las regiones, las que se observan en dos dimensiones: inclusión y participación (gráfico 7.8.). En estas se aprecia una evaluación más crítica en la región del Bío-Bío (RBB). Sin embargo, para la dimensión intercambio e implementación de argumentos se visualiza una valoración similar de tipo positivo. En el caso de la dimensión implementación se evalúa de modo idéntico, lo que indicaría que la percepción de que hubo recursos disponibles (financieros, materiales, políticos, etc.), es similar en ambas regiones.

Gráfico 7.8. Intensidad dimensión/actor/región variable independiente



Fuente: elaboración propia

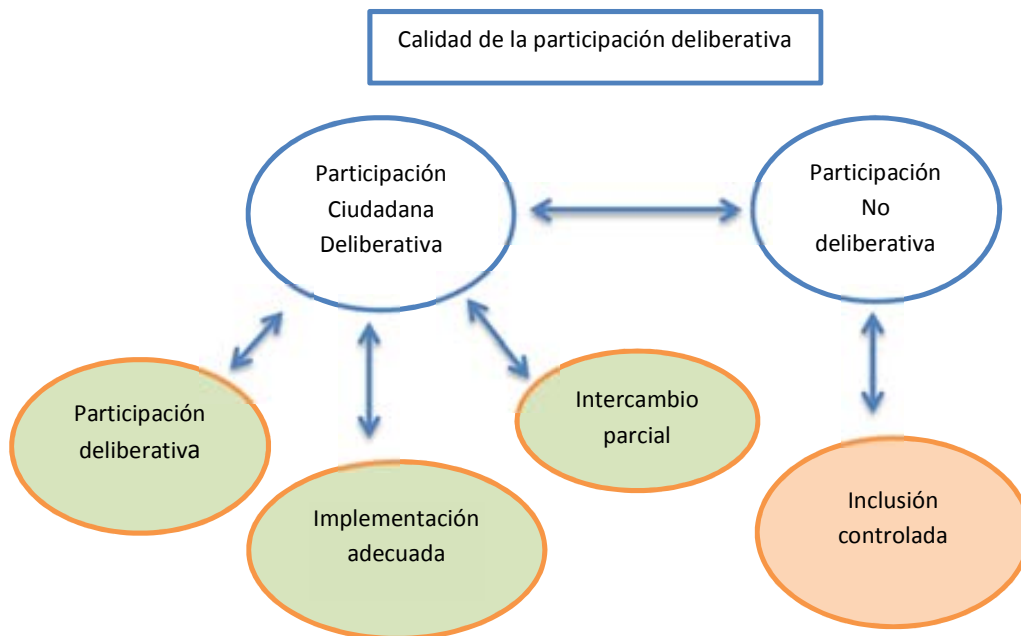
Pese a que la inclusión es analizada críticamente, en la región del Bío-Bío, la valoración es levemente más crítica. Las percepciones críticas de la inclusión se basan en la percepción de que se utilizan muchos filtros y controles para convocar, lo que puede llegar para algunos actores a la manipulación. Respecto a la dimensión concepciones de participación, la RBB se presenta un poco más crítica que la del Maule.

La crítica a la inclusión y la concepción de participación, trae como consecuencia una percepción de crisis del modelo de participación que se ha utilizado en las sucesivas ERD elaboradas. Aunque esto no resta mérito al hecho de que se haya consolidado el uso de una metodología que asegura el intercambio de argumentos. Lo que falta es una profundización y/o transformación del modelo de inclusión, lo que está en sintonía con las críticas generales a la democracia y al sistema político.

Los discursos predominantes

Con el siguiente mapa conceptual, queremos ilustrar el peso relativo y la relación de los discursos predominantes, para ello de cada dimensión hemos escogido el discurso con mayor fuerza y lo hemos ubicado en torno a la presencia o no de deliberación. Si es de tipo deliberativo lo hemos ilustrado de color verde, sino lo es tienen color rosado. Para referirnos a las condiciones de elaboración de las ERD, en torno a ellos, sintetizaremos algunas macro proposiciones semánticas (Van Dijk, 1996).

Figura 7.1. Relación discursos predominantes en condiciones de la participación



Fuente: elaboración propia.

Las proposiciones que elaboramos basadas en los contenidos más fuertes nos indican que en la perspectiva deliberativa:

- a. Existe intercambio parcial de argumentos.
- b. Predominan elementos de un enfoque deliberativo de la participación.
- c. La implementación es adecuada

Sin embargo desde una perspectiva no deliberativa.

d. Existe inclusión controlada de actores.

Estas macro proposiciones nos sugieren que hay elementos más y menos desarrollados dentro del proceso de elaboración participativa de las ERD. Estos elementos los podríamos analizar y considerar como fortalezas y debilidades de la planificación democrática.

CAPÍTULO VIII: Análisis de los resultados del proceso deliberativo en la ERD: percepción de los actores

Introducción

En el siguiente capítulo abordaremos el análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a los dieciséis actores relevantes seleccionados. Por un lado, identificaremos y clasificaremos los discursos asociados a cada una de las dimensiones definidas como resultados de un proceso de participación ciudadano deliberativo. Se trata de conocer las percepciones e ideas que los actores poseen sobre estos temas, analizando las implicancias y el significado en relación a la calidad de los resultados del proceso de deliberación. También estableceremos la predominancia o intensidad de los discursos en cada dimensión, de manera de poder compararlos entre actores, regiones y niveles de gobierno. Finalmente realizaremos una síntesis analítica que nos indicaría cuál, o cuáles, son los discursos predominantes para referirse a la calidad de los resultados de la participación en las ERD.

Nuestro método de trabajo se basó en la identificación de temas, estos se convierten en unidades de registro o citas que son factibles de codificar. El análisis de las entrevistas y la posterior reducción de datos, nos ha dado una cantidad variables de citas para cada dimensión, lo que presentamos en la siguiente tabla.

Tabla 8.1.- Resumen de reducción de datos con Atlas.ti

Variable Dependiente efectos políticos Indicador (quotations atlas.ti)	
Legitimidad democrática	153
Decisiones asociadas a resultados	205
Coordinación de actores	136
Variable Dependiente efectos relacionales Indicador (quotations atlas.ti)	
Fortalecimiento colectivo	77
Aprendizaje colectivos	79

Fuente: elaboración propia

Dentro del conjunto de citas de un tema se configuran categorías de contenidos, que luego hemos agrupado si pertenecen a un mismo campo semántico. La agrupación de

estos discursos, nos da como resultado una intensidad en términos de proporción de contenidos y de significado de una categoría. De la tabla 8.1., podemos concluir en principio, que los actores se refieren con mayor frecuencia y amplitud, a la dimensión de decisiones asociadas a resultados, seguida de las dimensiones de legitimidad democrática y coordinación de actores. Las dimensiones que tienen menos presencia discursiva, corresponden a las referidas a los efectos relacionales, es decir, a fortalecimiento y aprendizajes colectivos.

A continuación examinaremos los discursos y contenidos de los actores, respecto al resultado de la elaboración deliberativa de las ERD a partir del análisis de cinco dimensiones. Estas son: 1.- legitimidad democrática; 2.- decisiones asociadas a resultados; 3.- coordinación de actores; 4.- espíritu colectivo; y 5.- aprendizajes colectivos. El análisis nos permitirá avanzar en la comprensión de las distintas visiones y perspectivas que los actores sostienen, respecto al posible mejoramiento de la ERD. En cada dimensión hemos escogido una o más citas que ilustran lo dicho por los entrevistados. Al final de la cita existe un código que identifica al entrevistado de acuerdo a los perfiles de informantes establecidos (tabla 1.4), y además el momento aproximado de la conversación de donde se ha extraído.

8.1. Análisis por dimensión

1.- Dimensión legitimidad democrática

Hemos identificado cinco discursos sobre legitimidad democrática, estos son: a.- legitimidad participativa (ldp); b.- legitimidad legal-institucional (ldi); c.- legitimidad de la representatividad electoral (clr); d.- legitimidad del elitismo (clp); y e.- legitimidad del modelo económico (cle). A continuación revisaremos los contenidos de estos discursos.

a.- legitimidad participativa (ldp)

Según este discurso, las ERD, es un instrumento de planificación regional, en el que se crean condiciones y espacios reales de participación, los que favorecen el desarrollo de procesos innovadores de gestión democrática. En el marco de dicha innovación, se visualiza un nuevo paradigma en la relación Estado-sociedad, el que

surge en torno a un proyecto compartido construido a través del diálogo razonado. Este proyecto compartido, materializado en la ERD elaborada, es un resultado político tangible.

"si lo que buscas son los temas comunes, los que aglutinan, los que hacen mirar en conjunto algo... fue suficiente... Porque en ese sentido cuando tú logras esta mirada común, lo que buscamos en un proyecto político compartido, entonces la estrategia es buscar el proyecto político común de región" (E12 TR 12:17)

La participación de las ERD, se caracteriza por la necesidad de escuchar e intercambiar saberes, por ello su carácter deliberativo. De esta forma, la relación que surge entre los actores del territorio regional se fundamenta en la cooperación y el diálogo democrático. Por lo tanto, la participación ciudadana garantiza la pertinencia de la ERD y de sus resultados.

"Estoy absolutamente seguro, no solamente por la experiencia de la estrategia. Si uno trabaja solamente con los actores municipales por ejemplo, y no escucha a la gente y como unos se ven a otros, es difícil plantearse un proyecto que sea convocante a todos, que sea exitoso, porque efectivamente la gente coloca temas que a veces uno desde la técnica no los ve no más" (E16 ER 16:42)

En síntesis, la participación deliberativa desarrollada en las ERD produce legitimidad democrática de sus resultados. Estos mecanismos de participación, son instrumentos institucionalmente validados dentro del sistema democrático vigente. Por ello, es una participación ciudadana institucionalizada, cuya marcha está aislada de procesos de representación electoral, por ejemplo, de la elección de las autoridades regionales. La participación ciudadana en este discurso, tiene un valor en sí misma.

b.- legitimidad legal-institucional (ldi)

En este discurso se afirma que la legitimidad de las ERD, es consecuencia de su condición de instrumento institucionalizado, pero específicamente, por estar sustentado en una legalidad. Dicha legalidad, es la que establece las condiciones de funcionamiento general de la administración del Estado, y en particular, de las distintas esferas de dicha administración.

"Mira... las estrategias regionales, las hacen los gobiernos regionales porque la ley los obliga a hacerlo..." (E9 PR 9:1)

Este contenido revela una concepción pragmática de la legitimidad. Es decir, que la ERD, tiene legitimidad por ser legal, y esto es un hecho objetivo que solo se debe reconocer. En principio, este discurso, no parece claramente vinculado a un modelo determinado de democracia, tales como: modelo representativo, deliberativo, etc.

"yo creo que hay que ser súper pragmático, porque la planificación es para cosas concretas y en ese sentido, lo que tenemos como división administrativa política del país es regiones, provincias, etc. Eso es lo que hay. Y esa estructura maneja... todos los recursos de la inversión pública, todo, todo. Por lo tanto, mientras eso siga existiendo, evidentemente cualquier proceso... de planificación regional tiene sentido" (E14 PL 14:7)

Sin embargo, las ERD de nuestro estudio, y sobre las que se realizó la conversación con los actores, se implementaron con participación ciudadana legalmente regulada. Por ello que la legitimidad democrática, en estos casos, está asociada a la deliberación realizada.

La importancia de las normativas para este discurso, lleva a subrayar que la ley de gobiernos regionales les permite dictar sus propios reglamentos sobre diversas materias, lo que incluye la participación ciudadana. En consecuencia, de la propia normativa surgen las condiciones para profundizar la participación. Todo dependería del uso que se haga del marco legal existente y sus complementos reglamentarios. Solo en ese contexto se avanza en democracia y desarrollo para la región.

"Por lo tanto, la tesis mía, era que cada gobierno regional, aprobándola por su consejo regional dictara un reglamento regional de participación. Y bajo ese marco, operar todo el sistema... Si no existe eso, vas a llegar con cualquier propuesta y el consejo regional te puede decir, sí o no. Después vas a tener que volver a darle las explicaciones a la ciudadanía si es que en realidad no te pescaron." (E15 PN 15:28)

En síntesis, el sistema de planificación regional y sus instrumentos, entre ellos las ERD, podrían estar más condicionados a la implementación y desarrollo de la participación ciudadana y, por lo tanto, ser más democráticos. Esto depende del uso proactivo e innovador que los actores regionales respectivos hagan de los instrumentos normativos disponibles.

c.- legitimidad de la representatividad (clr)

En este discurso se afirma que en las actuales condiciones, elaborar las ERD con participación de actores, no implica un ejercicio democrático, y por lo tanto, no las dota de legitimidad. En primer lugar, porque no está bien definido el carácter político del nivel regional de la administración de gobierno en Chile.

"hay un problema con el nivel regional, o sea, una estrategia de desarrollo regional, una excelente idea. Pero es un Estado que no tiene instrumentos para impulsar el desarrollo y un nivel regional que no tiene legitimidad democrática" (E8 EN 8:11)

En segundo lugar, porque las ERD, no surgen de un sistema político representativo de la comunidad regional en la que se insertan. La existencia de autoridades regionales electas, sería una condición necesaria como punto de partida para la atribución de legitimidad. A partir de ahí, se abriría con claridad el camino a la participación ciudadana democrática en la planificación del territorio.

"... tengo unas grandes dudas respecto de la posibilidad, de que un gobierno de un estado central como el nuestro, con autoridades designadas por el Presidente de la República como son los intendentes, con consejos regionales que son electos a su vez, indirectamente, por los concejales de la región y donde los ciudadanos no tiene ninguna injerencia en la formación de un órgano de esa naturaleza eh... veo algunas dificultades, por así decirlo a lo menos, para que un proceso de construcción participativa, con un componente de participación ciudadana puedan ser efectivamente integrado de manera legítima en la estrategia." (E1 SCN 1:1)

Estos argumentos se basan en el paradigma electoral de la democracia representativa. Y son válidos dentro de un ámbito determinado de la acción política vinculada a la participación ciudadana. Por ejemplo, un gobierno regional electo democráticamente, en teoría, tendría menos incentivos para la manipulación de los espacios de participación ciudadana, por tratarse de autoridades sometidas a escrutinio y vigilancia popular, es decir mayor control social. Sin embargo, si miramos la realidad de los municipios, donde alcaldes y concejales son electos popularmente, la representatividad de dichas autoridades, no ha impedido prácticas de clientelismo y manipulación política, y que por otro lado, la ciudadanía y sus asociaciones no experimenten procesos de baja participación y crisis de liderazgos.

Ser electo en realidad, no es una condición que garantice la buena conducta democrática de una autoridad política, es lo que una parte de la ciudadanía actualmente reprocha al sistema político en general. Por otro lado, no todas las autoridades de la administración pública son electas, existen muchas que son designadas, por ejemplo: un secretario regional, un director de servicio y el propio Intendente regional. Estos, podrían estar inhabilitados para liderar procesos participativos en sus ámbitos de gestión, ya que en el sistema político chileno, solo cuentan con la confianza del presidente. Además, están los cuerpos técnicos, que son parte de un entramado organizacional no elegido, la burocracia propiamente tal, y que son muchas veces los que terminan liderando los procesos de participación. Es decir, que no todos los actores de la administración pública están unguados con la ritualidad del voto y eso no resta legitimidad a la participación ciudadana impulsada desde esos espacios.

Exigir solo validez electoral al diálogo entre actores, es un criterio que puede derivar en la no valoración de los beneficios que surgen de los procesos participativos, como: el fortalecimiento de redes, el aumento de la confianza, aprendizajes colectivos, etc.

d. legitimidad del elitismo (clp)

Este discurso plantea que la ERD, elaborada con participación ciudadana, no es un buen instrumento de gestión. El hacer partícipes a un número importante de personas implicaría un componente de tipo populista, ya que los implicados estarían cumpliendo una cierta expectativa emocional subjetiva. El rendimiento de la gestión estratégica decaería producto de la multiplicación de intereses y saberes, los que son imposibles de articular armónicamente.

"Entonces cuál es la conclusión que yo saco. El intendente hizo esto tremendamente participativo, entonces claro, hay algunos grupos de poder que hacen buen lobby y se metieron ciertas cosas que no tienen sentido, desgraciadamente, la verdad no la encuentra uno por votación popular. La encuentras juntando un grupo no demasiado grande de personas que sean expertos en el tema y que lo analicen científicamente y después junten las ideas... Pero no juntar harta gente y que la cosa quede en nada."
(E4 SCR 4:14)

En esta perspectiva, se le atribuye un rol preponderante a las elites técnicas y políticas, las que tendrían las capacidades de llegar a un plan bien elaborado, basado en un conocimiento científico, y por lo tanto, objetivo. Aunque esta forma de plantear el tema de la participación, puede tener una versión ideológica totalitaria, en este caso, el planteamiento creemos que se acerca más a la idea de una Democracia Delegativa, en la que la ciudadanía autoriza a una elite a gobernar, y esta gestiona y toma decisiones tecnocráticas sin consulta, inspirada en una actitud paternalista del ejercicio del poder (O'Donnell, 1994).

e.- legitimidad del modelo económico (cle)

El último discurso identificado, plantea que en el desarrollo de las regiones hay una primacía de intereses de los grandes actores económicos. Estos actuarían al margen de las políticas públicas y de los intereses de las comunidades regionales. La planificación del territorio regional, la realizan en realidad los agentes del mercado.

"La lógica del desarrollo de las regiones en Chile, no necesariamente está dada por la legitimación social de las políticas, sino que por la legitimación de los actores económicos. Es decir, los actores económicos regionales apoyan el desarrollo de acciones por parte del gobierno central que estén más en sintonía con sus intereses." (El SCN 1:2)

En ese escenario, las ERD, no inciden en el desarrollo democrático del territorio, porque no intervienen en los temas relevantes y no cambian la dinámica de intereses imperantes, debido a la preminencia de un modelo económico, en el que la democracia y la ciudadanía no tienen importancia.

"La planificación regional se dejó al mercado y eso es lo que se consiguió. Se recupera la democracia, pero también se frena el proceso de construcción de legitimidad y actores sociales" (MM 13:13)... "Y ese modelo económico sigue absolutamente vigente y cuestiones que tienen que ver con la participación, con la representación ciudadana, con la planificación participativa, con la descentralización del Estado, etc. no tienen los respaldos institucionales necesarios, porque no hay modificaciones sustantivas" (E13 TN 13:15)

Este discurso representa un enfoque más estructural de la política chilena, se ubica en los rasgos generales del modelo económico dominante y sus consecuencias políticas.

Una de ellas, es que las iniciativas de los actores que no ostentan el poder económico, no tienen un valor significativo, son más bien experiencias de tipo testimonial y a veces funcionales a la continuidad del propio modelo imperante.

Intensidad de los contenidos relativos a legitimidad

La comparación de los discursos agrupados por categorías, nos ilustra que los actores asignan legitimidad democrática a la ERD (ldp/ldl). Es decir, la ERD elaborada con participación ciudadana deliberativa, es valorada con una mayor proporción de opiniones, como legítima (gráfico 8.1.). Luego con una proporción menor se presentan los contenidos en los que no se le asigna legitimidad democrática. Destaca entre ellos el discurso que apela a un mayor desarrollo de la dimensión electoral como base de la planificación regional (clr). Con una menor proporción vemos el discurso que da importancia al modelo económico (cle) y con una proporción muy pequeña el elitismo (clp).

Gráfico 8.1. Intensidad legitimidad democrática



Fuente elaboración propia

De acuerdo a esto, encontramos dos formas generales de legitimidad, que denominaremos como: legitimidad democrática en desarrollo y carencia de legitimidad democrática.

En la primera forma de legitimidad, se valora positivamente la participación de los actores, pero se identifican aspectos que deberían perfeccionarse, como por ejemplo: mayor aprovechamiento de las normativas existentes, mayor inclusión de actores, etc. Nos parece que es una legitimidad en desarrollo, porque no está consolidada. La diversidad de opiniones da cuenta de un proceso que no está plenamente

institucionalizado y homogéneamente percibido. La percepción de desarrollo, nos plantea además, que existiría una relación virtuosa entre las condiciones favorables a la participación y los resultados de legitimidad. Esto implica que, en la medida que se optimicen las condiciones institucionales de la participación en las ERD, se mejorarían sus resultados democráticos. Luego, esos resultados debidamente visibilizados y analizados, podrán retroalimentar de forma más precisa los procesos institucionales de participación.

La carencia de legitimidad democrática, surge: a.- por la falta de representatividad de las autoridades que la gestionan; b.- porque la participación ciudadana es un medio ineficaz para la construcción de un plan estratégico; y c.- por la imposibilidad de desarrollar una política democrática en el contexto de un modelo económico de mercado. Estos discursos, se utilizan individualmente o combinados, comparten el rasgo de no valorar la participación ciudadana deliberativa y no son patrimonio de una posición política determinada del espectro existente a nivel nacional.

En síntesis, según la percepción dominante, las ERD, elaboradas participativamente poseen legitimidad democrática dentro del sistema político vigente. Esta es principalmente originada en la legalidad que sustenta los diversos espacios y mecanismos de participación ciudadana implementados. La legalidad es una forma de generar legitimidad principalmente de entrada, es decir como insumo o condición necesaria de un proceso democrático, lo que enmarca la participación de las ERD, dentro de la corriente del institucionalismo latinoamericano (O'donnell, 1994).

2.- Dimensión decisiones asociadas a resultados

En esta dimensión identificamos tres discursos, que establecen que las decisiones tomadas a partir de la deliberación estarían asociadas con: a.- resultados parciales (rp); b.- resultados a evaluar (er); y c.- que no hay resultados (nr). A continuación analizaremos los contenidos de estos discursos.

a.- Resultados parciales (rp)

El discurso que plantea la existencia de resultados parciales nos indica que, en la ERD se han insertado ámbitos temáticos surgidos directamente de los aportes realizados por los participantes en las instancias de diálogo creadas para elaborar el plan. Es decir, que en los espacios de deliberación se ha decidido priorizar un tema, que ha quedado como línea o proyecto de trabajo en la ERD, lo que le garantizaría la asignación de recursos y por consiguiente la implementación como parte de las políticas públicas regionales.

"Temas nuevos por ejemplo, la forma de abordar el micro-emprendimiento. Empiezan a aparecer una serie de iniciativas micro que tú no las vas a ver en los grandes números, son cosas muy puntuales a nivel de comercio" (E2 EL 2:12)

Se le designa como resultados parciales, debido a que se reconoce que la versión final de la ERD, elaborada con participación no incorpora todas las sugerencias ciudadanas. La ERD es un plan que también contiene temas que la autoridad política habría impulsado aún sin la participación de la ciudadanía o en que los temas definidos no son necesariamente compartidos por todos los actores. Sin embargo, son al menos validados y discutidos públicamente.

"Pero ya habíamos tomado la decisión de que nosotros, como gobierno regional, tendríamos que hacer ese proceso. Es decir, de todo ¿qué es lo estratégico? al final del día alguien tiene que decidir que queda y que no queda, porque no puede quedar todo." (E9 PR 9:18)

Las decisiones resultantes y elaboradas en conjunto con la ciudadanía, se articulan y equilibran con las decisiones que son tomadas por los responsables de la ERD. El proceso participativo no elimina, por lo tanto, la responsabilidad de los equipos técnicos y políticos respecto a la conducción y la gestión del resultado final de la ERD, pero si la complementa de modo sustantivo.

"Por ejemplo, temas que se veían como muy importantes como el turismo, la gente decía... "sí, el turismo, pero... ". Que podía ser un eje importante para la región, pero sin que esto deslegitime el turismo, para todo lo que es el desarrollo del secano costero, por ejemplo, la gente tenía otra visión bastante realista y estratégica... claro, porque son zonas de poco riego... hay que hacer embalses, hay que generar otra tipo de tecnologías de riego, tipo riego por goteo, lo que sea... pero ahí hay un espacio y una preocupación estratégica muy legítima y muy real." (E5 ER 5:22)

Otro aspecto que otorga la calidad de parcial a la asociación entre decisiones y resultados, deriva del contexto político. Esto implica, en el caso chileno que respecto al nivel regional de gobierno, aún se discuta sobre si este es uno de los niveles de desconcentración de la administración central, o es un nivel efectivo de poder político descentralizado. Esto provoca que parte de lo definido en la ERD, o en casos extremos en su conjunto, no llegue a concretarse en políticas para la región.

"Lo que pasa es que cuando uno toma la estrategias, que están en la mitad, entre lo nacional y lo local, la incidencia de ese instrumento es poca, es escasa. Pero tampoco está preparado el estado o lo público para que ese instrumento, las buenas o malas ideas que ahí están se viabilicen." (E8 EN9:40)

El discurso de que la ERD, contiene decisiones con resultados parciales, a nuestro juicio, nos evidencia que la deliberación incide positivamente en el proceso de construcción de políticas, demostrando el potencial de la incorporación de la participación ciudadana en la ERD. Otra cosa es que debido a su carácter aun emergente, la participación ciudadana no logra un nivel de institucionalización óptimo. Y más complejo es que la estructura general de la administración pública, manejada centralizadamente, ceda sin resistencia a la consolidación de un poder regional.

b.- resultados a evaluar (er)

Este discurso nos plantea que la participación ciudadana en la elaboración de las ERD, podría haber generado resultados, pero estos deben ser visibilizados a través de un proceso objetivo de evaluación.

"No tengo claro, cómo, en qué termina, tampoco se sabe en Chile su continuidad, si hay evaluaciones de impacto de esas estrategias... Porque hay mucho, mucho diseño, pero no tengo claro que evaluación..." (El SCN 1:11)

Se reconoce que la interacción de actores, en el modelo implementado de ERD, puede producir un proceso de participación ciudadana que merece ser conocido con detalles, puesto que los aportes y calidad de esta no son conocidos. Sobre todo que estos ejercicios de innovación, son contaminados por las debilidades generales del sistema político en el que se insertan, es decir, el contexto de la crisis de la democracia. Este discurso nace, por un lado, de una crítica al potencial deliberativo

de las ERD, y por otro, de una necesidad real de evaluar sus logros y establecer estándares.

"Entonces raya para la suma, yo creo que este proceso participativo si uno ve, hay... un montón de iniciativas, hay un montón de formas. La mayoría de ellas son consultivas, no tienen acceso a las decisiones. La mayoría de ellas son del nivel de ejecución local o de planificación de cuestiones locales y la mayoría de ellas no está bien articulada con el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto perfectamente se pueden dar, instancias participativas súper interesantes que después tienden a producir el efecto: "bueno nos invitaron una vez más y en realidad no pasó nada" No es que pasó nada, sino que no está claro qué es lo que tiene que pasar." (E8 EN 8:18)

Este discurso se ubica desde una postura fundamentalmente escéptica de los resultados de la participación y de la calidad de los procesos. Plantea la falta de información sistematizada y la necesidad de conocer de modo objetivo los resultados de estas experiencias. En este sentido, abre una agenda de investigación importante.

c.- No hay resultados (nr)

Otro discurso, el más crítico de todos, nos plantea que no hay ningún resultado derivado del uso de mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de las ERD. Se basa en la percepción de que lo discutido y elaborado se queda en la formulación del plan, luego el instrumento no impacta en el desarrollo de políticas y en los distintos niveles de la gestión gubernamental. En palabras de un dirigente social, son otros los que toman las decisiones.

"Creo que la gente tiene muchas ideas, lo que pasa es que a veces no se escucha a la gente, ese es el problema, aquí se conjuga de muy mala manera el verbo (participar). Son otros los que toman la determinación" (E3 SCR 3:1)

A lo anterior se agrega que en la elaboración de las ERD, no se ha dado con los temas realmente importantes para la región. Principalmente por no utilizar insumos adecuados, por ejemplo, al basarse en malos diagnósticos.

"Cuando estas cosas son mal manejadas aparecen soluciones que son malas, entonces en esta estrategia de desarrollo regional se adoptan 4 ejes fundamentales, uno era el turismo, que para que venga a tener significado en la región como la nuestra, faltan 10 años siendo optimista, porque no tenemos la infraestructura, no tenemos la capacidad, ni la cultura, ni el dominio del inglés, ni tantas cosas que se requieren para eso." (E4 SCR 4:16)

En síntesis, las decisiones tomadas y traducidas al plan, no tienen efectos, no producen resultados. Por un lado, porque la política no está estructurada para acoger la diversidad de voces del territorio, y por otro, porque son planes mal elaborados.

Intensidad de contenidos relativos a decisiones

El análisis de contenidos nos permite identificar tres tipos de discursos respecto a la dimensión decisiones asociadas a resultados. Estos se ilustran en el gráfico siguiente, allí podemos observar que las opiniones que aluden a la existencia de decisiones asociadas a resultados parciales (rp), predominan levemente, frente a las otras dos alternativas (er/nr). En esta dimensión los tres tipos de discursos que evalúan la relación entre decisiones y resultados ocupan un espacio proporcional parecido.

Gráfico 8.2. Intensidad de decisiones asociada a resultados



Fuente elaboración propia

Consideramos que pese a lo dividido de las opiniones, el discurso que señala la existencia de resultados parciales, da cuenta de una efectiva relación entre participación ciudadana deliberativa y producción de resultados concretos, como la elaboración de políticas públicas. En este sentido los resultados parciales son un dato importante aunque no es exhaustivo, pero que apunta a la existencia de una orientación deliberativa de las decisiones.

Desde un punto de vista crítico tenemos dos discursos, el primero, en el que se declaran dudas acerca del alcance del proceso deliberativo, y que plantea la

necesidad de evaluar las experiencias para aclarar sus impactos. El segundo, en que afirma la nula posibilidad de decisiones asociadas a resultados.

En la reducción de datos, hemos visto que esta dimensión, tiene un alto número de contenidos asociados, con lo cual se constata que el tema de la existencia de decisiones asociadas a los resultados de las ERD, es el más relevante (tabla 8.1.). En torno a esta dimensión se proyecta la expectativa más clara de exigencia de resultados por parte de la ciudadanía y los otros actores a la ERD. Sin embargo, los resultados parciales producidos, no son conocidos por la diversidad de actores de la región, sabemos que la retroalimentación es una de las debilidades del proceso. Con ese antecedente, es fácil suponer que lo sucedido en las ERD, no trasciende a la ciudadanía en general, más allá de un cierto límite de involucrados.

3.- Dimensión coordinación de actores

En esta dimensión identificamos tres discursos, estos son: a.- coordinación parcial (cp); b.- no hay coordinación pero se intenta (nci); y c.- no hay coordinación no se intenta (ncn).

a.- Coordinación parcial (cp)

Se trata de discursos en los que se identifica una coordinación institucional con capacidad limitada de acción, considerando la diversidad de intereses y racionalidades representadas por los distintos actores en la elaboración de las ERD. Esto implica reconocer que hay ámbitos en los que los actores pueden llegar a coordinaciones y otros en los que no se logra. Lo importante es que estas coordinaciones, aunque parciales, pueden impactar en procesos de institucionalización de las relaciones.

"Hubo espacios donde el saber técnico se abrió, pero, como te digo, igual es un proceso, es largo..." (E2 EL 2:14) "... Por otro lado, la otra impresión que tengo es que las comunas que se han tomado en serio el tema, les preocupa mucho articularse con las estrategias regionales." (E2 EL 2:23)

En la coordinación institucional, no se trata solo de escuchar lo que otros dicen o intercambiar argumentos. Hay una conciencia de la necesidad de la articulación como parte de la gestión, tiene un sentido instrumental y otro normativo. Al ser

parcial, nos da cuenta de una transformación paulatina de pautas de relación y de apertura institucional. Esto tiene efecto tanto en los roles que cumplen los actores, como en las instituciones donde estos se desenvuelven. Con ello se sientan las bases de la gobernanza en red.

b. No hay coordinación, pero se intenta (nci)

En este discurso, se reconoce que hay una búsqueda de coordinación, pero que en el marco de las ERD no se concreta. Una cuestión interesante, es que se identifican actores que transfieren sus relaciones y proyectos desde la ERD a otros espacios, dando continuidad a dicha relación y produciendo las coordinaciones efectivas. Es decir, que sobre ciertos temas no hubo coordinación en el proceso de elaboración de la ERD, pero se generó fuera de este.

“Había una cosa que identificamos después que es lo fundamental ¿qué es la educación superior en la región? Entre universidad, institutos de educación superior, centros de capacitación, centros de formación técnica, aquí hay como 120 mil alumnos. Sume los profesores, las pensiones, es la masa más importante de la región, lejos. Eso no se entendió en la estrategia de desarrollo regional, pero se entendió en una reunión con todos los rectores. Y ahora hay una persona a cargo de una actividad que se llama educando y emprendiendo, formado por las universidades Católica, Concepción, Bío-Bío, Santa María, del Desarrollo, están empujando este concepto y transformarlo a nivel nacional” (E4 SCR 4:33)

Los condicionantes de la coordinación se originan, por un lado, en las limitaciones que la metodología de las ERD tiene, y por otro, en el hecho de que tampoco existen las voluntades o las capacidades para concretar la coordinación dentro del proceso de elaboración de las ERD. En cierto modo, en esta perspectiva se está señalando que la capacidad de los actores de articularse, no pasa por las ERD en particular. Lo que nos indica una debilidad de este instrumento en términos de liderar la coordinación institucional. Esto no solo ocurre entre los actores de la sociedad civil con la administración pública, también se da en la coordinación entre niveles de gobierno.

“Yo, siendo parte de un municipio veo, los tiras y encoje que hay entre los municipios y esta institucionalidad regional. Para poder gestionar, conseguir cosas o que se entiendan algunas visiones... hay un tema que tiene que tener mayor desarrollo.” (E6 TL 6:4)

En resumen, la participación ciudadana en las ERD no desarrolla coordinación de actores en el marco de la institucionalidad del gobierno regional, porque hay condicionantes que lo impiden tanto dentro de la institucionalidad, en el proceso metodológico o en los propios actores. Pero esta coordinación, se hace efectiva en otros espacios.

c. No hay coordinación y no se intenta (ncn)

En este discurso se identifican conflictos de intereses, que el espacio de la ERD no resuelve y que requieren de otras mediaciones, sobre todo cuando hay una sociedad que tiene conflictos objetivos (Mouffe, 2000).

"Ahora hay un rollo territorial con los pescadores artesanales, ellos ponen sus cuotas y ciertas áreas donde tiene que pescar están inscritas a una parte. Ahora le van a colocar el GPS y se alzarón en dos patas, porque no querían el GPS, bueno porque no hubo ningún mecanismo participativo para consultarlo y eso los hizo reaccionar más fuerte..." (E7 SCL 7:20)

La ERD, como parte del contexto institucional en el cual se cobijan los ideales generales de los actores, provee condiciones para superar estos conflictos, facilitando su articulación, pero eso no ocurre. Se trata de situaciones en las que los intereses particulares de una asociación están por sobre los colectivos regionales

"Nos ven como competencia, los concejales, nos ven como competencia a nosotros como dirigentes sociales, porque de alguna manera es así. En consecuencia que debiéramos trabajar en conjunto, nosotros no somos enemigos de ellos, somos parte de todo este cuento." (E3 SCR 3:14)

En síntesis, frente a los conflictos de intereses y falta de trabajo conjunto, surge la carencia de coordinación institucional, que en este caso conlleva la percepción de que los actores no intentan desarrollarla, ni dentro del contexto de la ERD, ni fuera de esta.

Intensidad de los discursos relativos a coordinación

Los discursos nos muestran tres tipos de contenidos, donde predomina la coordinación parcial (cp). Luego tenemos otros dos discursos donde no hay coordinación, la que en un caso se intenta (nci) y en el otro, de menor proporción, no se intenta (ncn).

Gráfico 8.3. Intensidad coordinación de actores



Fuente elaboración propia

Predomina notoriamente la coordinación parcial, esto conlleva el reconocimiento de un resultado que abre nuevas formas de trabajo en cuanto a los ámbitos relacionales e institucionales, pero da cuenta de una situación aún no consolidada, y quizás en cierto modo no valorada. La percepción de que existe la coordinación institucional como proceso en desarrollo es más fuerte que la falta de coordinación. Esta última da cuenta de ámbitos donde la ERD no incide y otros, donde los actores no están dispuestos a coordinarse.

4.- Dimensión fortalecimiento colectivo

Del análisis de los contenidos de los discursos, encontramos dos tipos de perspectivas referidas a esta dimensión, estas son: a.- desarrollo parcial del espíritu colectivo (dpec) y b.- ausencia de desarrollo del espíritu colectivo (ndec).

a. Desarrollo parcial del fortalecimiento colectivo (dpec)

En este discurso se afirma que la participación en la elaboración de las ERD favorece el desarrollo colectivo de los actores participantes. El carácter parcial de este desarrollo colectivo obedece a que la ERD no es un instrumento que se haga cargo de esta dimensión en sí misma, no es un instrumento que tenga por objetivo la promoción y fortalecimiento organizacional, sin embargo incide en ello.

En primer lugar, porque hay condiciones previas para lograr el desarrollo colectivo, que pueden estar presentes cuando los actores se integran a la elaboración de la ERD.

Aspectos tales como: experiencia organizacional, el capital social, la identidad colectiva, etc. Una de las condiciones previas, que se considera importante, es la experiencia de la cooperación de los propios actores, creemos que allí la deliberación se asentará con más fuerza.

"en mi impresión, yo creo que acá en la región del Bío-Bío, el territorio más avanzado es AMDEL. Porque no surgió por mandatos, surge por conciencia que lo importante es trabajar juntos, más que disparar cada uno por su lado... esta configuración de territorio en la región, en algunos están más desarrollado que otros producto de la conciencia de trabajar juntos" (E2 EL 2:25)

En segundo lugar, hay otras condiciones más bien posteriores a la participación en las ERD, que se pueden potenciar con la deliberación, pero que ya no dependerán de esta, por ejemplo, la creación de redes de trabajo en programas emanados del plan regional. En este ámbito, para evaluar el impacto en un mediano o largo plazo del desarrollo colectivo, es necesario otro tipo de análisis metodológico. Por ejemplo, basados en el seguimiento de las trayectorias de los participantes, individualmente o de sus asociaciones.

En las ERD, se definen ámbitos de intereses comunes, estos son el punto de partida para la colaboración, que puede ser previa, durante y posterior al ejercicio de la ERD, siempre considerando la diversidad de actores presentes en un territorio,

"Los que tienen algún interés en común. Yo creo que hay actores que se reconocieron, se vieron, se juntaron y pudieron seguir adelante, al menos se reconocieron." (E9 PR 9:36)

La diversidad de intereses presentes en los territorios es percibida para algunos actores como un problema más bien para la elite, que tendría una falta de comprensión de esta realidad. Frente a eso, el desarrollo colectivo, aparece como un proyecto radical de cambio frente a una democracia representativa-elitista:

"Bío-Bío es una región Multicultural: Pehuenche, Lafquenche, Mapuche, no son lo mismo, estamos hilando fino. Empresas grandes, chicas, forestales, conflictos de cierta violencia política. También, conflictos políticos internos entre las coaliciones, ciudadanía más bien adaptativa a los fondos públicos, o qué se yo... Entonces, hay una élite no del todo preparada ni convencida de que hay que construir proyectos colectivos, porque la Estrategia en el fondo es siempre crear un proyecto colectivo, a ver cómo nos va." (E9 PR 9:38)

Se pueden identificar algunos aspectos del desarrollo colectivo, que pasan por cambios en las actitudes y experiencias personales. Esta es una situación, que queda sin evaluar pero que sin embargo está presente en las ERD.

"Creo que los que estaban en la etapa de tener más confianza, o de creer un poco más, se vieron más fortalecidos" (E12 TR 12:40) "La gente logra ser feliz, logra ir a espacios en el cual él es importante, el otro es importante, lo que se genera es relevante, porque con la conversación que se produce logras administrar signos del conflicto. Entonces el tipo sale como que fue un momento en el que creció algo o aportó algo o compartió con otros... Yo creo que si se construyen confianzas fíjate, respeto, estimas" (E12 TR 12:44)

Otro contenido encontrado dentro de este discurso, refleja una valoración diferente del desarrollo colectivo generado por las ERD. En este contenido, no se considera relevante el desarrollo de los aspectos relacionales, porque lo relevante es la incidencia de los actores en los resultados del proceso político al cual han sido convocados. En esta perspectiva el desarrollo colectivo, se produce como un efecto secundario.

"tiene un efecto secundario, en asociatividad, relaciones sociales, capital social y que eventualmente, puede efectivamente mejorar algunas áreas y develar otras como el tema de la corrupción, de clientelismo, de la producción de ciertos hábitos que son tradicionales y que es parte de nuestra dinámica." (E1 SCN 1:6)

Respecto al desarrollo colectivo y las regiones, hemos identificado discursos que dan cuenta de una percepción diferenciada de las sociedades regionales estudiadas, tanto del Maule y del Bío-Bío. En Maule, el impacto de las ERD en el desarrollo colectivo, se tiende a percibir menos importante que en Bío-Bío.

"Es decir, institucionalmente en el Bío-Bío existe en el imaginario colectivo, pero además en conciencia activa, trabajar las estrategias de desarrollo, en su implementación. El caso opuesto es la región del Maule (E10 TR 10:22)

En definitiva, hay variantes de contenidos para este discurso que se refieren por un lado a aspectos relativos a las condiciones previas a la elaboración participativa de las ERD, a los aspectos que están dentro del proceso de elaboración y aspectos que surgen a posteriori. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esto no descarta que donde no haya fortalecimiento colectivo, este no se pueda desarrollar y la experiencia

de la ERD, pueda ayudar a ello. Sin embargo, para algunos actores el desarrollo colectivo es un asunto derivado y secundario.

b. No se desarrolla el fortalecimiento colectivo (ndec)

Las razones para señalar que no hay desarrollo colectivo son varias y aluden a causas que están en el contexto del desarrollo de las ERD. Una primera cuestión, es la percepción de que los actores del territorio no están conectados entre sí y que por lo tanto, no dialogan en torno a un plan regional, porque están más bien centrados en sus intereses corporativos. El participar de una instancia como la ERD, no influirá en transformar esa situación de entrada.

"Yo creo que... si aquí existiera, por ejemplo, unión entre la empresa privada, sobre todo los talquinos, la gente de la región, podríamos luchar en conjunto por todo eso, ellos también por las luchas nuestras y nosotros por la de ellos."
(E3 SCR 3:20)

La falta de desarrollo colectivo, más allá de la experiencia de reunirse y elaborar una ERD, existe porque hay una base en la cultura de las personas que lo impide, esto es el individualismo. Una de las razones de ese individualismo, es el efecto en las relaciones sociales, aun declarado, de la dictadura militar y su objetivo de eliminar la participación política.

"Bueno durante los 17 años de la dictadura se va a abajo la educación civil, ciudadana, la educación cívica en los establecimiento de educación básica y media se erradica. La participación era absolutamente era dirigida" (MM P:5) "los últimos 40 años, después de haber tenido un pick, bajó notablemente, por un ejercicio intencionado del Estado, de la dictadura de bloquear la participación, desprestigiar la acción política" (E13 TN P:6)

Para otros el efecto tiene más relación con la sociedad de mercado en la que se vive, lo que en el caso chileno, es complementario con el hecho de que el modelo económico imperante fue instalado por el gobierno militar.

"algunos que asumimos roles dirigenciales de la sociedad civil nos damos cuenta, en general la sociedad civil está como, no sé si perdida o yo diría como desinteresada, se ve como muy apática, por el mismo hecho de tener este modelo económico-político-social que hace que cada uno se preocupe de su cuenta, hace individuos más individualistas." (E7 SCL 7:11)

También, se menciona que la falta de una historia común como región es un factor que atenta contra el desarrollo colectivo. Por ser la región fruto de una división administrativa impuesta, no genera un entramado social previo y por lo tanto para algunos lo que existe es más bien competencia entre territorios y falta de identidad común.

"Lo que pasa que las regiones chilenas son una concepción que se crea durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva y el presidente Frei crea este sistema de trece regiones en esa época, que son agrupadas en forma absolutamente artificial, hay muy poca historia en común, hay pocos intereses en común, incluso entre las comunas, hay más bien, competencia." (E4 SCR 4:4)

Otra forma de aludir a la falta de esa identidad colectiva regional compartida es plantearlo en términos de problemáticas concretas. Es decir, la falta de identidad como territorio, actor o asociación, frente a temas como: transporte, educación, salud, etc.

"Si tú vas al relato hacia atrás, todavía estamos en las veinticinco provincias y si tú vas a ver ahora, se están peleando como dividen la región en Maule norte y Maule sur. No hay construcción de región, es muy pobre la construcción de región y esa construcción se refleja con este empoderamiento de actores que te digo yo. Cuando tú pides referencias regionales, mira hasta los obispos, tenemos un arzobispado Talca y Curicó, y el otro es arzobispado Linares-Cauquenes... entonces ahí hay un pegoteo que del setenta y cuatro..." (E11 PR 11:12)

En definitiva, la ERD, no es un agente catalizador del desarrollo colectivo. Porque, entre otras cosas, se instala en la sociedad nacional una cultura individualista que hace muy difícil el fortalecimiento de las organizaciones formales e informales.

Intensidad de los contenidos relativos a fortalecimiento colectivo

En esta dimensión, el tipo más fuerte de contenido es el que señala que hay un desarrollo parcial del espíritu colectivo (dpec), por el contrario la carencia de desarrollo colectivo ocupa una proporción menor (ndec).

Gráfico 8.4. Intensidad fortalecimiento colectivo



Fuente elaboración propia

En general, no se espera que la ERD sea la que genere las bases de una dinámica de crecimiento colectivo, si esta, por diversas razones no ha existido previamente. Sin embargo, los espacios de participación de las ERD, pueden favorecer condiciones para que dicho crecimiento colectivo se genere. Hay una valoración positiva que indica que la elaboración de las ERD con participación ciudadana ayuda a ese proceso.

5.- Dimensión aprendizajes colectivos

Hemos identificado cinco discursos relativos a la dimensión de aprendizajes colectivos. Estos son: a.- se aprende importando el resultado (apsr); b.- Se aprende por el hecho de participar, no importa el resultado (apnr); c.- Aprendizajes de algunos actores (aa); d.- No se aprende, no hay política institucional (napi); y e.- No se aprende, porque hay mala disposición mental individual y colectiva (naha). A continuación examinaremos los discursos y sus contenidos.

a. Se aprende importando el resultado (apsr)

En este caso el aprendizaje va relacionado a la generación del resultado propuesto por el ejercicio de planificación deliberativa, es decir, la elaboración de una ERD consensuada. Es un aprendizaje que surge junto a la incidencia en las decisiones políticas y vinculadas a la retroalimentación permanente de los participantes.

"Después que logras colocar en la mesa los espacios para que la gente que quiere, que se siente convocada, vaya, opine... se les hace un retorno, se les documenta (con mail, documentos)... entonces... ahí la diferencia es sustantiva, hay un aprendizaje de este proceso..." (E9 PR 9:12)

Para lograr el aprendizaje asociado a la elaboración de la ERD, son importantes las condiciones preexistentes. Estas condiciones favorables, surgen desde las definiciones de la política pública de desarrollo regional y se hacen realidad en la puesta en práctica de dicha política. Aspectos tales como los recursos disponibles, las metodologías, la inclusión de actores, etc.

"hay una condición metodológica del que financiaba, por las políticas públicas nacionales obligaban a tener esas miradas... por ejemplo, la agenda de género de la presidenta Bachelet, el pacto de la inter-culturalidad, los temas de medio ambiente." (E9 PR 9:15)

En resumen, se plantea en este discurso que la interacción de los diversos intereses y actores, además de lograr el consenso sobre el proyecto regional expresado en el plan, produce aprendizajes significativos en los participantes.

b. Se aprende por el hecho de participar, no importa el resultado (apnr)

En este contenido, se subraya que el proceso de participar genera en sí mismo aprendizajes que favorecen positivamente a los actores. Lo medular es que la interacción enseña a ver al otro y su perspectiva, y esto es uno de los elementos que fundamenta la importancia de la deliberación pública.

"Como espacio de aprendizaje, hay que valorar la participación, no porque vas a llegar a un objetivo instrumental, sino porque, de por sí es un espacio donde la gente va a aprender. Eso... Por eso valorarlo." (E2 EL 2:1)

Dada la diversidad de participantes, en el proceso de deliberación, todos los actores tienen la oportunidad de aprender algo de los demás. Con esto se releva, por un lado, la riqueza existente en las diferencias entre las personas, y por otro, la capacidad de los individuos de aceptar nuevos insumos procedentes de dicha diversidad.

"yo creo que el técnico aprende que las decisiones técnicas no son neutras, o sea que el paradigma de la objetividad no existe. El ciudadano, que no tiene conocimiento técnico aprende que hay ciertas limitaciones técnicas para conseguir ciertas cosas. El político aprende que de repente es bueno meterle ciertos elementos técnicos a sus decisiones, que la decisión no pasa solamente por lo que yo creo que es mejor, que es lo más

popular. Y así, todos aprenden, todos aprenden..." (E2 EL 2:15)

A pesar de apreciar y reconocer el aprendizaje producido, también se plantea que no se puede evaluar la perdurabilidad de esos aprendizajes. En estos procesos, en general, no hay dispositivos de evaluación del aprendizaje, ni mucho menos, de seguimiento. Esto es parte de una de las debilidades del diseño, no solo de la ERD, sino que de la forma de concebir los mecanismos de participación en las políticas públicas.

"Tengo la percepción de que la gente se lleva conocimientos de la variedad de opinión que hay, de los puntos de vista y de lo importante de saber reconocer esos puntos de vistas, que pueden hacer variar de repente su propia mirada. Pero no puedo asegurar que impacto puede tener eso..." (E16 ER 16:19)

Un aprendizaje importante a destacar, es el producido en los responsables del proceso, y en particular en el grupo de actores relacionados al servicio público, tanto políticos como técnicos. Este es un grupo importante en número y cualitativamente influyente, representan el núcleo de transformación de la administración pública. Al lograr un aprendizaje significativo en materia de deliberación, dichos actores podrán sostener con mayores recursos cognitivos y relacionales futuras experiencias de participación.

"La estrategia fue un espacio de formación nuestra y de diálogo entre las distintas posiciones. Porque esta estrategia trató de superar la mirada sectorial, de darle una mirada de conjunto. Desde ese punto de vista fue difícil armonizar la parte técnica con la participativa, primero para reconocer el valor de la participación, y después, para incorporar la participación, Entonces ese fue también un proceso de construcción" (E16 ER 16:38)

En síntesis, en este discurso se valora la participación como un fin en sí misma y como medio de aprendizajes. En esta perspectiva, se visualiza la disociación entre aspectos relacionales y aspectos políticos de la deliberación. Con ello se ratifica que estos aspectos, constituyentes de cualquier proceso de deliberación, no están plenamente integrados tanto desde el punto de vista conceptual, como desde el punto de vista de la gestión de las actividades y mecanismo de participación.

c. Aprendizajes de algunos actores (aa)

En este discurso se menciona que solo algunos actores aprenden, y que hay otros que

no aprenden nada. Sería una situación normal que se relaciona a la presencia de diferentes intereses y a la diversidad natural existente en quienes participan. Por lo tanto, existen condiciones que favorecen el que algunos aprendan y otros no.

Una de las condiciones se resume en las diferencias existentes en las capacidades de entrada al proceso de planificación, lo que produce las asimetrías de la deliberación (Bobbio, 2010), por ejemplo: diferencias de conocimientos técnicos. Frente al problema de la falta de capacitación de algunos actores, se plantea la importancia de realizar acciones formativas. Esto independiente de sus resultados posteriores, en el sentido de que no se puede garantizar el aprendizaje de todos.

Además de la preparación previa, que puede tener característica más cognitivas y formales, se produce un segundo tipo de aprendizaje, más informal en torno a la construcción del consenso colectivo.

"Las personas, los actores, logran ver que el tema que yo quería instalar, la verdad, es que no puedo porque al tratar de hablarlo y de expresarlo, encuentro que no puedo hacerlo porque es muy mío. Entonces se va construyendo una racionalidad propia y colectiva" (E12 TR 12:10).

El aprendizaje para la construcción del consenso colectivo, se basa en características personales de tipo socioemocional, como por ejemplo, la confianza o desconfianza previa en el otro.

"Yo creo que, los que estaban en la etapa de tener más confianza, o de creer un poco más, se vieron más fortalecidos" (E12 TR 12:40)

Lo que la ERD, no puede garantizar, es que todos los actores aprendan en el proceso de participación. Ya que los puntos de partidas cognitivos y socioemocionales de cada actor son diferentes. Una capacitación o nivelación podría favorecer en todo caso, que más personas se incorporen a los beneficios formativos de la participación deliberativa.

d. No se aprende, no hay política institucional (napi)

En este discurso se apunta a la necesidad de que una política incorpore un diseño educativo que permita promover procesos de aprendizaje en aspectos de incidencia

ciudadana. En el fondo, se apunta a la responsabilidad de las autoridades con un diseño de participación más integral que incorpore la formación democrática.

"en Chile no está la política institucional, no interesa que haya autonomía, crítica, reflexiva, propositiva de identidades subnacionales, de la sociedad civil, sería lo óptimo, ayudaría"
(E1 SCN 1:31)

Desde otra perspectiva, se plantea que el aprendizaje ciudadano no se produce por la creación de un currículo formativo previo a las acciones de participación, como la elaboración de las ERD. En este sentido se destaca que una práctica democrática, en sí misma, puede generar el aprendizaje necesario de la ciudadanía, y por lo tanto, la participación ciudadana es en sí misma la capacitación.

"Entonces si tú generas espacios políticos, de que la gente tome decisiones territorialmente hablando, genero las bases de un ciudadano... mucha gente está esperando que eso se genere, para darle mayor peso a la toma de decisiones y en realidad ahí estamos con la gallina y el huevo, qué es primero." (E15 PN 15:25)

Respecto a la falta de una política para el aprendizaje democrático, la expectativa estaría dada por dos formas de concebir dicha formación. Para algunos, la participación ciudadana se fortalece con una política específica de capacitación de ciudadanos, que se traduce en una actividad curricular. Para otros, se trata de impulsar experiencias, que de ser adecuadas y significativas, tendrán consecuencias formativas.

e. No se aprende, porque hay mala disposición individual y colectiva (naha)

En este discurso el argumento de la falta de aprendizaje están en la cultura de la sociedad y las personas. Aunque las estrategias, permiten reunir actores y estos interactúan, hay una realidad anterior, que es la falta de continuidad de dichas relaciones en la vida cotidiana del territorio.

"Un ejercicio de validación entre empresario y trabajador, entre empresario y pescadores, más allá de un cierto límite, tengo mis dudas. Porque no es un ejercicio se repite en forma continua, creo que ejercicios como este, y es mi percepción muy sesgada, se ven más bien como situaciones aisladas y no como prácticas de aprendizaje compartido, que tiene un sistema que se da en el tiempo" (E5 ER 5:24)

La falta de relaciones y trabajo conjunto tiene diversas causas, para unos, es un efecto directo de los procesos de fragmentación social y eliminación de la participación ciudadana, originados en la dictadura.

"Bueno durante los 17 años de la dictadura se va a abajo la educación civil, ciudadana, la educación cívica en los establecimiento de educación básica y media se erradica. La participación era absolutamente era dirigida" (E13 TN P:5) "los últimos 40 años, después de haber tenido un pick, bajó notablemente, por un ejercicio intencionado del Estado, de la dictadura de bloquear la participación, desprestigiar la acción política" (E13 TN P:6)

Para otros, la falta de relaciones de trabajo colectivo, es el fruto de la instalación de una sociedad individualista, basada en el mercado y en la competencia, que favorece las actitudes de encierro y egoísmo.

"algunos que asumimos, roles dirigenciales de la sociedad civil nos damos cuenta, en general la sociedad civil está como perdida o diría como desinteresada, se ve muy apática, por el hecho de tener este modelo, económico-político-social que hace que cada uno se, se preocupe de su cuento Hace individuos más individualistas" (E7 SCL 7:11)

Otro elemento que influye en los aprendizajes, sería la falta de madurez política, entendida como la incapacidad de definirse y actuar como sujeto político del territorio. Se trata básicamente, que el aprendizaje colectivo, está obstaculizado por la carencia de una perspectiva política de construcción de un proyecto común.

"no hay la madurez de actores políticos, ni gremio, ni de sociedad civil para ser suficientemente potente para decir haber paremos nosotros como región, no queremos sólo la dirección de este plan de gobierno 2014, hicimos algo 2020, quizá a lo mejor lo encontramos malo, pero realicémoslo pongámonos de acuerdo y pongámonos de acuerdo en esta planificación más de largo plazo, no en este corto periodo. Entonces esa madurez no la encuentras." (E11 PR 11:6)

Se plantea además, que en el período de la posdictadura, hay un aprendizaje del paternalismo y el asistencialismo impulsado por el Estado, a través de la realización de proyectos. Esto es una situación que surge de una política, pero que la sociedad civil no cuestiona, y por el contrario, aprende a cómo sacar provecho de ella, agudizando la fragmentación.

"hay intencionalidad en el estado para que así sea, pero también, en la sociedad civil se reinstala, producto de estas políticas de subsidios, focos, de asistencia, la vieja lógica

del papa Estado. Por sobre una mirada, más digna que es: "yo le reclamos mis derechos a quien tengo que reclamar, pero también sé que tengo deberes". Está plagado este país de dirigentes sociales que se especializaron y se tecnificaron, que saben perfectamente pedir, saben hacer proyectos, saben evaluación de proyectos mejor que cualquier técnico, y viven de eso, y saben cómo instalarlo, negociarlo, es impresionante. Pero perdieron el sentido que tenía la organización social, que era recuperar un derecho, donde el proyecto puede ayudar, sin duda, pero también sobre la base de generar capacidades propias." (E13 TN 13:22)

En síntesis, no se aprende por el desarrollo de una cultura individualista, impulsada por el Estado, pero tampoco esta situación es cuestionada por la ciudadanía.

Intensidad de los contenidos relativos a aprendizajes colectivos

Los discursos nos muestran que la evaluación positiva del aprendizaje colectivo (aspr/ apnr/aa) es levemente predominante, frente a los discursos que consideran que no hay aprendizajes colectivos (napi/naha). Dentro de la valoración positiva, el discurso más fuerte, es el que señala que aprenden algunos actores (aa). Existe una misma proporción con el discurso que plantea que no se aprende por el individualismo imperante (naha). Es decir, predomina la perspectiva de que hay aprendizajes más bien individuales.

Gráfico 8.5. Intensidad aprendizajes colectivos



Fuente elaboración propia

Podemos agrupar los contenidos encontrados en dos categorías generales. Por una lado, una, en que se señala la presencia de aprendizajes, y la otra, que señala la ausencia de aprendizajes en la experiencia de elaboración de las ERD. La presencia de aprendizaje es el ámbito que predomina, y como categoría, se compone de percepciones que destacan los aprendizajes relacionados a los consensos políticos, a

la participación en sí misma y que releva las diferencias entre personas, lo que hace que algunas aprendan y otras no. Respecto a la falta de aprendizajes, se plantea que existen razones de orden institucional y otra de orden más cultural.

El aprendizaje de los actores, ya sea que se haya logrado o no, se ubica como una dimensión relacional de las ERD, que es influida por el contexto de una cultura individualista, lo que va en desmedro del aprendizaje colectivo. Dentro de todas las variantes discursivas de la dimensión, lo interesante es que en los dos discursos predominantes (aa/naha), se relacionan entre sí, en el marco de una cultura individualista del aprendizaje. La dimensión colectiva del aprendizaje queda en un segundo plano y la incidencia de la institucionalidad regional, con un peso relativo también bajo.

En estos discursos, en general, no se especifica lo aprendido. No es tan explícito, aunque se deduce que en particular se trata de aspectos relacionados a la experiencia de elaboración de las ERD. Aprendizajes en el plano relacional y socioemocional (como actitudes de confianza), además de aspectos cognitivos (como las miradas técnicas de algunas problemáticas regionales), son algunos de los elementos mencionados.

8.2. Análisis integrado de las dimensiones de la variable dependiente

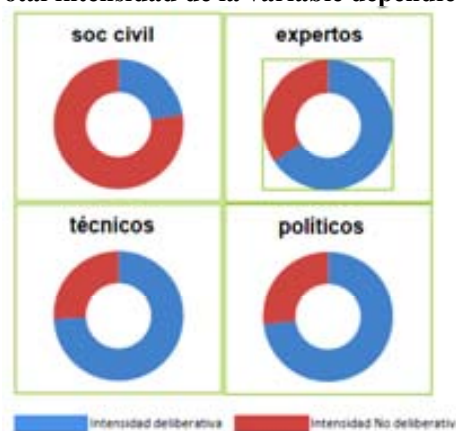
A continuación relacionaremos las cinco dimensiones descritas, comparando las proporciones de los discursos, de los que reconocen resultados positivos derivados de la utilización de mecanismos de participación ciudadana deliberativa en la elaboración de la ERD, versus aquellos discursos, en que no se reconocen resultados. Utilizaremos tres ámbitos de análisis para integrar las dimensiones, estos son: actores, niveles de gobierno y regiones entre sí. A continuación identificaremos los discursos predominantes, para finalizar con la síntesis de las debilidades y fortalezas que estos resultados nos plantean.

1. Actores

Por un lado, en la sociedad civil se concentra el discurso más crítico respecto a los resultados políticos y relacionales del proceso de elaboración de las ERD. En otras

palabras, los actores de la sociedad civil identifican pocos resultados derivados directamente de la participación ciudadana implementada en la ERD. Por otro lado, se puede apreciar que los responsables técnicos, políticos y los expertos entrevistados, tienen un discurso donde se destaca más el reconocimiento de la existencia resultados producto de la elaboración de la ERD con participación ciudadana. A continuación, podremos apreciar dichas diferencias en el gráfico 8.6.

Gráfico 8.6. Total intensidad de la variable dependiente según actor



Fuente: elaboración propia

En términos generales, podríamos afirmar, que hay una correspondencia en la intensidad más o menos crítica de los contenidos por actor, entre la variable independiente y la dependiente. Esto nos indica que hay consistencia en las críticas y valoraciones positivas del proceso por parte de cada actor. No podemos afirmar que las opiniones sean para cada dimensión y variable idénticas, más bien hay tendencias en las percepciones, dentro de las que existen matices, esto es lo que intentaremos interpretar.

Por ejemplo, los expertos, manifiestan una evaluación mucho menos crítica de las dimensiones de la variable dependiente que la independiente. En principio, significa, que valoran mejor los resultados del proceso participativo, que la forma en que se hizo. En nuestra opinión, podríamos deducir, que la crítica a las condiciones de la participación, está orientada a profundizar la calidad de la experiencia. Es la idea de que hay buenos resultados, pero que estos podrían ser mejores, si se perfeccionan aspectos en la forma de llegar a ellos. Con los otros, los actores (políticos y técnicos), sucede algo parecido, ya que a pesar de sus críticas, tienen una inclinación clara

hacia una evaluación más positiva de las condiciones y los resultados. En ellos, las críticas se pueden interpretar, como una forma de autocrítica, que busca instalar el debate sobre como potenciar los aspectos positivos de la deliberación o algún otro tema vinculado al desarrollo de la calidad de la democracia, por ejemplo: la elección de los jefes de los gobiernos regionales.

La mirada crítica de la sociedad civil a las condiciones de la elaboración de las ERD, se mantiene similar en la variable independiente que para los resultados. En los discursos de la sociedad civil, no se encuentran ideas relativas a no implementar o desarrollar instrumentos de planificación participativa, por el contrario, se les percibe como necesarios y parte de los procesos a potenciar y con los cuales se debe perfeccionar la democracia. Esto nos sugiere que en este actor, también hay una expectativa favorable a mejorar la calidad de la deliberación. Por tanto, una interpretación de las críticas más intensas de la sociedad civil, es que reflejan una estrategia de este actor, encaminada a hacer un espacio para los intereses propios en la agenda de democratización, y que surge en torno al debate de la participación ciudadana.

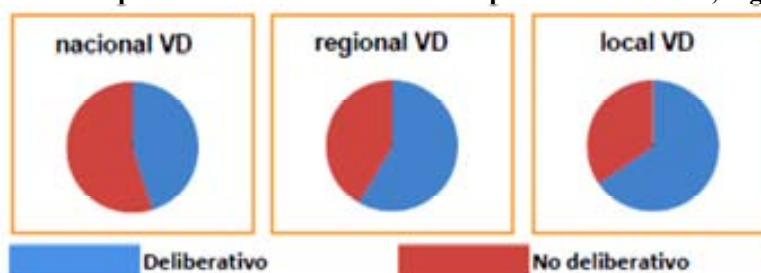
En torno a la mayor intensidad de las críticas que hay en la evaluación de la sociedad civil, respecto a los otros actores, creemos que se relaciona con el hecho de que este actor no se vincula del mismo modo que los otros al desarrollo de la ERD. No está invitado al diseño para la elaboración de la ERD, ni conoce la ejecución de esta una vez puesta en marcha, y por tanto no reconoce resultados, aunque estos objetivamente existan. El problema de la falta de participación de la sociedad civil, en casi todas las fases de la ERD, se expresa como opinión crítica para las condiciones de la deliberación y también en las dimensiones de resultados.

2. Niveles de gobierno

Para los resultados de la deliberación, al igual que en la variable independiente (sobre la calidad de la participación), podemos apreciar, por un lado, que la síntesis del discurso de los actores locales se asemeja a los actores regionales, y que por otro lado, el discurso nacional se aparta del patrón de intensidad de los otros niveles. Nos parece que en estas diferencias de percepción y evaluación, no solo están presentes

los factores relativos a la falta de conocimiento e interés por la realidad regional, ya mencionados en la variable independiente. En este caso por tratarse de resultados, nos parece que los actores nacionales, además tienen focos de interés evaluativos diferentes. Por ejemplo, dando más importancia a los resultados institucionales que a los relacionales. Vemos en el siguiente gráfico estas diferencias entre los niveles mencionados.

Gráfico 8.7. Comparación intensidad variable dependiente nacional, regional, local



Fuente: elaboración propia

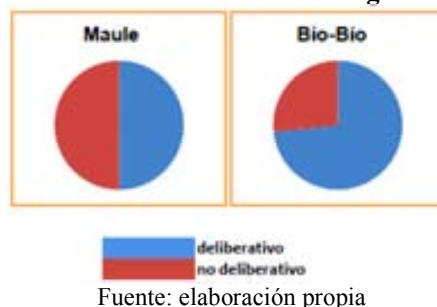
Para el nivel nacional de la administración, la evaluación de los resultados, se enfoca en establecer el cumplimiento de las directrices de las políticas de desarrollo regional sobre los ámbitos que para ellos son sensibles, por ejemplo, si se insertó la perspectiva de género. También por la condición de financista, le interesan aspectos como: el uso del presupuesto, los tipos de proyectos definidos, etc. Mucha de esta información la consiguen con los informes oficiales de la experiencia. Pero, lo que dichos informes no indican, son aspectos tales como: la identificación de cuáles han sido los aportes de la sociedad civil en los contenidos finales de las ERD; qué tipos de redes de colaboración se han agregado a otras redes existentes; o qué tipo de crecimiento personal han tenido los participantes. Esto influye en que existan aspectos menos valorados como el desarrollo colectivo y el aprendizaje, lo que influye en la diferencia final.

En general, los resultados por nivel de administración, son consistentes en ambas variables. Las opiniones mantienen casi la misma evaluación respecto a la calidad de la participación deliberativa como de sus resultados.

3. Análisis comparativo regional

En la síntesis inicial (ver gráfico 8.8), vemos que en la región del Maule hay una proporción similar de juicios valorativos positivos y negativos respecto a los resultados de la participación deliberativa en las ERD. Y que la región del Bío-Bío, tiene una mayor proporción de valoración positiva de los resultados. Esto es contrario a lo expresado por los actores en la variable independiente, donde la RMA es más positiva y RBB más negativa. En principio esto pareciera que invalida nuestra hipótesis sobre la necesaria relación entre un buen proceso de participación y sus resultados. Sin embargo, si revisamos con detención, no se trata de valores extremos, podemos interpretarlo como una tendencia a una mejor evaluación en una región que otra. Pero la causa de esta diferencia entre regiones y entre las variables de cada región, nos parece que indica más bien dos enfoques analíticos diferentes. En la región de Maule las exigencias de rendimiento de los actores están más enfocadas en los resultados y en Bío-Bío en el proceso. En el caso de Bío-Bío, la exigencia al proceso no está desvinculada de los resultados, ya que estos son parte de la evaluación y del discurso, esto ocurre porque se trata de una experiencia donde hay continuidad temporal en la elaboración del instrumento, lo que da continuidad a líneas de acción. Por lo tanto estimamos que existe una reflexión con mayor exigencia al proceso, en virtud de lograr mejores resultados. Es en definitiva una actitud de mayor autocrítica al eje participativo de la ERD, lo que por ahora se concentra en la fase de su elaboración.

Gráfico 8.8. Comparación intensidad total entre regiones variable dependiente



Respecto a las dimensiones relacionadas a los resultados políticos institucionales podemos decir que en legitimidad no hay grandes diferencias entre las regiones. En la dimensión de decisiones asociada a resultados, la percepción de que hay resultados

efectivos, es levemente más negativa en RMA que en RBB. En ambas regiones, los discursos se ubican proporcionalmente con una postura más cerrada respecto a los posibles resultados. En la dimensión de coordinación hay una diferencia leve entre ambas regiones, en la RBB existe una valoración que pone más fuerza en la coordinación parcial, mientras que este contenido queda con menos fuerza en la RMA.

Gráfico 8.9. Intensidad indicador/actor/región variable dependiente



Fuente: elaboración propia

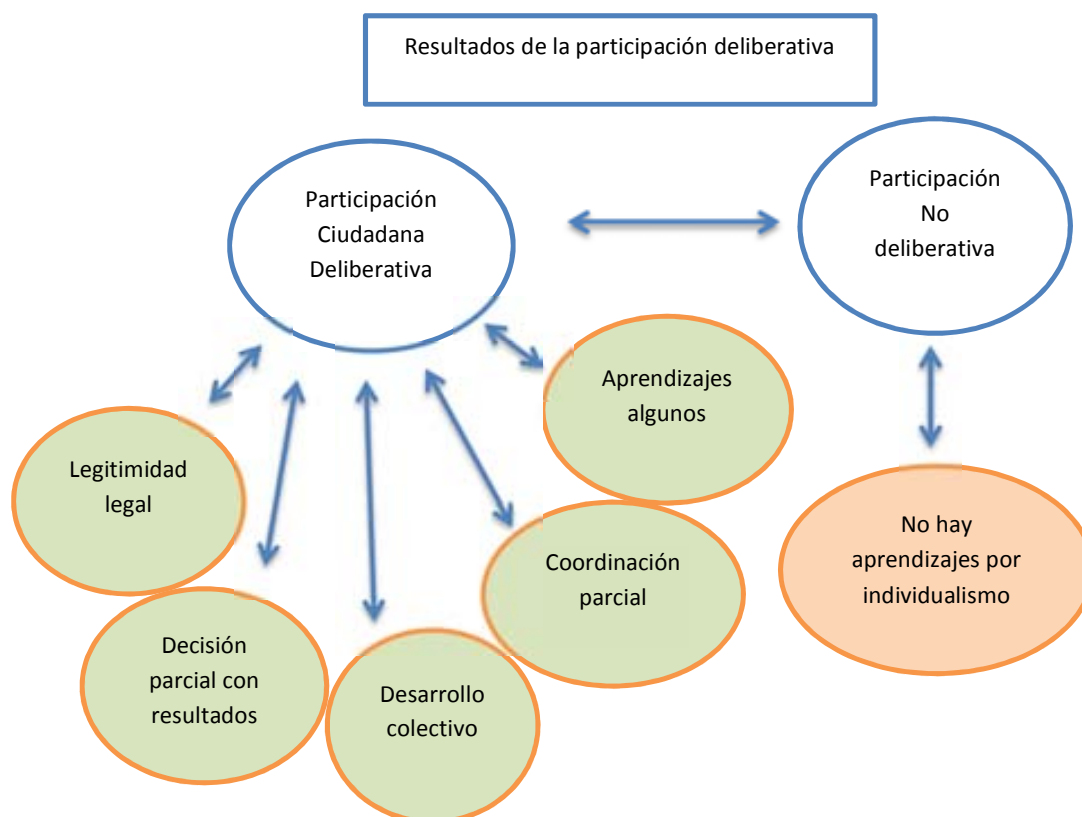
Respecto a las dimensiones que evalúan los resultados relacionales, podemos decir que tanto en la dimensión fortalecimiento colectivo, como en la dimensión de aprendizajes hay una diferencia notoria en términos de ser más positiva en la RBB que en Maule. Esto puede estar basado en la mayor apertura a la diversidad y

cantidad de participantes, lo que es coherente con el perfil de inclusión elaborado. Da cuenta de una mayor valoración e integración de estas dimensiones al proceso político general. Si examinamos con más detalles estas dimensiones, desde la perspectiva evaluativa de los actores, se aprecian algunas diferencias por región. Esta comparación nos indica que solo el actor de la sociedad civil de la RBB, mantiene una valoración negativa de estas dimensiones, mientras que en la RMA hay valoraciones negativas del desarrollo colectivo y aprendizaje en todos los actores.

Los discursos predominantes

Con el siguiente mapa conceptual (figura 8.1), queremos ilustrar los discursos predominantes. Para ello, en cada dimensión hemos escogido el discurso con mayor fuerza y los hemos ubicado en torno a la presencia o no de resultados asociados a la deliberación. Si los resultados son positivos y asociados a la deliberación hemos ilustrado de color verde, si no, son de color rosado.

Figura 8.1. Relación discursos predominantes en resultados de la participación



Fuente: elaboración propia

Para referirnos a los resultados de la elaboración de las ERD con participación ciudadana deliberativa, sintetizaremos algunas macro proposiciones semánticas (Van Dijk, 1996). Estas proposiciones basadas en los contenidos más fuertes nos indican que:

- a. La legitimidad de los resultados de la ERD, está principalmente en la normativa legal que respalda la participación.
- b. Se reconoce que existen decisiones y resultados parciales basados en la deliberación.
- c. Se ha generado planos de coordinación entre actores en algunos ámbitos.
- d. Se han fortalecido algunos aspectos del desarrollo colectivo en los actores.
- e. Se han generado aprendizajes en algunos actores, sin embargo:
- f.- existe una cultura individualista que obstaculiza el mayor desarrollo de dichos aprendizajes.

En general, de acuerdo a estas proposiciones, los resultados de la participación deliberativa en las ERD, han sido positivos y aunque parciales, pueden ser perfeccionados en diversos aspectos.

IX. CAPÍTULO: Conclusiones

Cuando nos preguntamos ¿cómo incide la participación en las ERD?, estuvimos pensando, por un lado, en el proceso de elaboración de las ERD y por lo tanto en las características de la participación. Pero por otro lado, pensamos en los resultados que dicha participación genera. Creemos que la democracia debe ser eficaz tanto en sus procedimientos como en sus productos. Nuestra pregunta de investigación, apuntó a escarbar en esas dos direcciones y además a ponerlas en relación a través de la hipótesis. Esto lo hemos intentado contrastar e ilustrar en el estudio de las ERD en Chile. También nos interesó indagar la relación entre los elementos descriptivos, surgidos del estudio de las características objetivas de cada plan informadas en documentación oficial, y elementos interpretativos, surgidos del estudio de los contenidos de los discursos de actores claves. Toda esta información ha sido desplegada en los capítulos anteriores. Ahora nos corresponde abordar nuestras conclusiones, lo haremos en base a una estructura orientada por los objetivos que nos planteamos en el capítulo uno de esta tesis.

9.1. La calidad de la participación

El primer objetivo, referido a identificar mecanismos y enfoques de participación ciudadana, nos llevó al estudio de los casos a través de cuatro dimensiones conceptuales (intercambio de argumentos, inclusión, concepción de participación e implementación). La descripción y análisis de los casos nos permitió visualizar características objetivas y subjetivas de la participación implementada y sus resultados. Desde el punto de vista más objetivo, han existido actividades de participación deliberativa en cada región, algunas con características semejantes y otras más bien diferenciadas, esto ha sido planteado principalmente en el capítulo de descripción de los casos. Por ejemplo, entre los aspectos comunes se destacan la orientación y validación de la participación de actores en la elaboración de la ERD, el marco institucional y el diseño general de la ejecución. Entre las diferencias están la cantidad y diversidad de participantes, además, del diseño de interacción de estos. Cada caso es un ejercicio que responde al contexto particular en el que se realiza.

Una de las fortalezas encontrada se sitúa en la dimensión de intercambio de argumentos. Este se produce a través de todo el ciclo de elaboración de las ERD. Aunque, antes y después del momento de participación masiva de actores, los intercambios se producen al interior de grupos restringidos, principalmente de funcionarios de la administración, expertos y líderes políticos. Hemos constatado que el proceso de intercambio de argumentos llega a un máximo de complejidad cuando se desarrollan las actividades orientadas a ratificar un diagnóstico de situación y líneas de futuras de inversiones de las políticas públicas para la región. Es la fase donde realizan los talleres y participan los grupos más numerosos dentro de la elaboración. La idea predominante, en los entrevistados, de que ha existido un intercambio parcial de argumentos surge, según nuestra opinión, debido a que hay una discontinuidad en la participación de los actores en el proceso, ya que la sociedad civil principalmente no están presentes en etapas anteriores, como el diseño de la actualización de la ERD, y posteriores, como el seguimiento de los acuerdos. En esta afirmación se va perfilando la necesidad de una mayor retroalimentación, pero no resta mérito al hecho de que se logran acuerdos sobre aspectos relevantes.

Para alcanzar dichos acuerdos, ha sido importante la metodología utilizada en los intercambios. Para desplegar dichas metodologías, se recurrió a recursos humanos calificados (moderadores y asesores) y se contó con el aprendizaje de experiencias anteriores. En un contexto de asimetría, se logró neutralizar la mayor autoridad, real o simbólica de algunos actores, lo que facilita el diálogo y comunicación (Bobbio, 2010). Lograr mayor horizontalidad, es una forma de evitar las desigualdades que son naturales a la diversidad y a los contextos jerarquizados (Pierce et. Al., 2008). Los participantes, por su lado, mostraron disposición a implicarse en las conversaciones. Todo esto ayudó a que el ambiente para realizar el trabajo fuese el adecuado. De todas formas, ha faltado mayor integración entre ámbitos o sectores, puesto que aún se realizan algunas reuniones enfocadas solo en un segmento determinado de población, por ejemplo: reunir al mundo de la cultura, sin que este dialogue con el ámbito de la economía.

La centralidad del proceso de intercambio de argumentos, surge en el contexto del desarrollo y la validación de paradigmas más cualitativos de análisis e intervención

social, especialmente dentro del campo del análisis de políticas públicas y la planificación en particular. El paradigma interpretativo se ha instalado con fuerza en la redefinición de los problemas de la democracia y la gestión pública. Dando espacios a diversos temas relativos al desarrollo, no solamente desde una perspectiva económica, sino que también, considerando la cultura y la diversidad que hay en ella. Promoviendo en la relación de los actores condiciones para el diálogo y los acuerdos.

Sin embargo, se debe mejorar la forma de introducir insumos para el intercambio fundamentado, y así enriquecer la conversación. En las experiencias estudiadas se provee de información a los participantes, que explica el objetivo de la tarea y de forma general los avances del proceso, pero no hay una instrucción previa especial que permita igualar conocimientos. Sobre esto, el diseño institucional privilegia a los equipos de la administración. Con este actor se realiza un proceso de preparación y capacitación previo, orientado a fortalecer su presencia activa en los talleres, reconociéndoles una labor clave en la ejecución posterior del plan. No se involucra del mismo modo a los participantes externos a la administración, invitados principalmente a las fases de discusión ampliada. Esto podría mejorarse con acciones que aborden los aspectos de la dimensión formativa de la participación y que, por ahora, no se considera como una de las variables estructurantes de la planificación. El uso de tecnologías y la articulación de redes formativas territoriales serían factores a potenciar en esta tarea.

Algunos entrevistados han señalado que no existió comunicación entre los actores, por lo tanto, no existió intercambio de argumentos. Creemos que no es posible reunir un grupo importante de personas y que no se comuniquen entre sí, en un contexto donde hay condiciones para ello. En un proceso de interacción no se puede no comunicar, pero si eso es percibido, podríamos estar en presencia de una paradoja comunicacional. (Watzlawick et al; 1995). En este caso consistiría en una interacción que oculta, tras una aparente aceptación mutua de términos horizontales de relación, una relación implícita y asimétrica de poder. De acuerdo a lo anterior, interpretamos de la percepción de algunos actores, que lo que puede estar ocurriendo es que se reúne a los actores, con el propósito explícito de escucharlos y acoger sus propuestas, pero en realidad se buscaría lo contrario; que los actores escuchen y acepten lo que

ya han definido otros. Lo que algunos entrevistados nos plantean con la expresión de que “no hay comunicación” es la percepción, de que se pretende imponer una agenda.

Esto nos sitúa frente al concepto de asimetrías en la deliberación (Bobbio, 2010). Las que requieren ser reconocidas y explicitadas, para ser debidamente abordadas, ya que por razones de posición e información, los actores no podrán participar de modo efectivo si estos desequilibrios persisten durante el procesos de elaboración del plan. Si se pretende ser dialógico y no producir la paradoja de invitar a conversar, para no conversar, el intercambio de argumentos debe ser organizado asegurando retroalimentación y mayor capacitación previa de los participantes. Nos parece, además, que en estas situaciones se presentan aspectos, tanto verbales como no verbales de la comunicación que no son evaluados, ni reconocidos. Lo que hace más relevante evitar que una forma de trabajo deje en silencio determinadas voces.

Otra fortaleza la vemos relacionada en las concepciones de participación presentes en los discursos. En las definiciones predominan elementos de una concepción deliberativa, aunque no están conscientemente organizados. A diferencia de la participación electoral, que se expresa en un modelo cognitivo claro de democracia representativa, para la deliberación no existe dicho modelo cognitivo internalizado. Los elementos deliberativos presentes, surgen principalmente de la relación de los actores con prácticas políticas en las que se ha buscado ampliar la incidencia ciudadana a través de valorar la participación, el diálogo, la diversidad y el aprendizaje. Esto tiene una de sus vetas conceptuales más potentes en las experiencias de educación popular, inspiradas en el diálogo crítico permanente y en un concepto de educación liberadora (Freire, 1974). Por otro lado, en la experiencia y práctica política de contrastar dictadura y democracia. Por ello, existe un concepto muy consistente de que la participación ciudadana debe ser dialógica, respetando la diversidad y orientada a fortalecer la democracia.

El análisis de los datos nos indica además, que hay una actitud a favor de complementar las concepciones emergentes de democracia deliberativa con los procedimientos de la participación electoral. Aunque por ahora, pese a que se visualizan las fortalezas de la deliberación, se subordina este modelo al paradigma de

la democracia agregativa y su instrumental. El contenido de los discursos apunta a señalar que la deliberación debe estar integrada con otras formas de participación, donde la participación electoral aparece por ahora, como la más importante.

Por otro lado, la democracia directa, aun no es visualizada en el contexto del desarrollo regional. Aunque podría serlo, puesto que el instrumental existe, a nivel local y nacional a través del plebiscito. Sin embargo, recién después de la implementación de la reforma electoral, que permitirá la elección directa del Consejo Regional esperada para el año 2013, habrá condiciones para conversar sobre la apertura a otros mecanismos para la toma de decisiones. Por ejemplo, es probable que por el rol de representación territorial que tendrán los consejeros regionales, surjan posibilidades de que algunos proyectos sean sometidos a consulta ciudadana directa. Por ejemplo: proyectos de infraestructura con impacto ambiental.

Por último, la concepción más elitista de la participación no es un paradigma que predomine en la conversación. Si bien es cierto, está presente en los discursos, no lo es tanto como tendencia creciente, sino que más bien, como una propuesta destinada a lograr mayor celeridad en algunas decisiones. Refleja más bien la tensión permanente entre el conocimiento técnico-experto y la dinámica política de decisiones. Aunque puede que en otros casos represente realmente una ideología autoritaria, lo que no se ha reflejado con claridad en los entrevistados.

Con respecto a la implementación, hemos visto que la existencia de recursos de diversa naturaleza para llevar a cabo la tarea de elaboración de las ERD es valorado positivamente por los actores. Los recursos fueron planificados para un buen desarrollo de la actividad, esto nos demuestra la voluntad de llevar a cabo un proceso participativo en la toma de decisiones. Las condiciones materiales en sus aspectos logísticos, se programaron para una efectiva participación de un número importante de actores invitados; han sido acciones bien implementadas. Desde este punto de vista, al contar con los recursos apropiados, ha sido relativamente más fácil incorporar los mecanismos de participación en determinados momentos de la planificación regional. Los talleres, que fueron uno de los mecanismos más utilizados, contaron con los espacios, recursos humanos y logísticos, necesarios y de calidad.

El asunto crítico, en la implementación, tiene relación con avanzar en la dotación de recursos para que la participación se instale más allá de la etapa de formulación del plan. Es decir, lograr la expansión de estos mecanismos y su articulación en un diseño institucional más amplio, dejando de lado la experiencia de la participación en una condición emergente y fragmentada. Y en este ámbito nos parece que los recursos aún no están. Esta sería una condición primordial para que un modelo alternativo a la democracia agregativa empiece a funcionar. Es necesario ampliar dicha participación a las etapas de diseño, a las de ejecución y seguimiento. Esto permitiría a la sociedad civil, en especial, involucrarse más allá de los eventos para la confección de la ERD.

Las debilidades más importantes de la deliberación se centran en la dimensión de inclusión de actores. Esto se produce en ambas regiones, aunque en la región de Maule, la crítica es menos intensa respecto a la inclusión lograda en la región de Bío-Bío, se apunta en un mismo sentido. Hemos comprobado que la ERD con amplia participación de actores se puede llevar a cabo, es decir, resulta. Pero las percepciones críticas nos indican que es necesario plantearse un modelo de inclusión de actores diferente. Ha primado un modelo tradicional, convocando principalmente a representantes de organizaciones sectoriales y de las territoriales. No está claro como se ha tomado en cuenta las crisis de participación que tienen este tipo de asociaciones. No se ha aplicado o no se ha consolidado, para las RMA y la RBB respectivamente, un modelo de análisis de redes, que implicaría identificar actores que estén articulados en proyectos reales en desarrollo en el territorio e incluirlos como red territorial.

Para replantear el modelo de inclusión hace falta una reflexión sobre sus fundamentos, es decir plantearse respecto a los actores: ¿por qué se les invita? y ¿para qué son invitados? ¿en qué momento invitarlos? La ERD, se elabora sobre la base de la existencia de un escenario concreto; la realidad regional. Y por ello debería estar garantizada la presencia de todos los puntos de vista pertinentes a dicho escenario. Esto nos lleva a una forma de plantear la inclusión, donde no debe importar si los participantes son representativos de un universo abstracto, sino que estos sean representativos de puntos de vista implicados con la realidad (Bobbio,

2012). Los déficits de inclusión presentes tienen mucho que ver con poder gestionar la complejidad y diversidad territorial de la escala regional. Falta el análisis conceptual y operacional del modelo de participación que se pretende impulsar consistente con el objetivo de alcanzar acuerdos sobre el desarrollo de la región. Ello dejaría claro a qué se está apostando y con qué herramientas interpretativas enfrentar los acontecimientos.

Sobre la base de déficits conceptuales y metodológicos, se ha buscado controlar la presencia o ausencia de actores y sus discursos. Y aunque no se explicita, la forma en que se ha organizado la inclusión, refleja las mayores aprensiones de los responsables del proceso; el potencial conflicto o falta de representatividad que pueden acarrear los puntos de vistas de algunos actores. Por eso es que en la elaboración de la ERD, al no poder resolver la complejidad de intereses presentes en el territorio, se valida con la participación de un segmento, más o menos amplio, del total potencial de actores existentes en el territorio. Por otro lado, independiente de los controles de la autoridad política encargada de desarrollar el plan, hay actores que toman la decisión de no participar y aunque es una proporción difícil de cuantificar, existe. Es decir, que no toda la responsabilidad de las ausencias es de la autoridad regional. Estas son situaciones esperables cuando se trabaja con un territorio complejo, y por ello, es un asunto que los responsables deberían planificar y considerar para revertir esa situación.

La inclusión de actores en la elaboración de las ERD, especialmente de la sociedad civil a través de mecanismos particulares, amplía el campo de conceptos y expectativas en torno a lo que se espera de la participación. Es aquí donde se puede gestar o fortalecer la innovación democrática. Favoreciendo una política que deja espacios para experimentar, estimulando a una administración con intereses más amplios que la mera ejecución y valorando a la ciudadanía como portadora de nuevas formas de interacción e intercambios de puntos de vista, es decir, al diálogo.

En síntesis, la mayor calidad de la participación deliberativa en la elaboración de las ERD se sustenta en: la implementación de la participación, el proceso de intercambio de argumentos y las concepciones de participación existentes. Por otro lado, en la

dimensión de inclusión adolece de problemas que disminuyen la calidad deliberativa, este es el punto más débil de la elaboración del plan. Concluimos por ello que existe una crisis del modelo de inclusión dominante, aunque por otro lado hay elementos importantes sobre los cuales se puede profundizar la deliberación.

9.2. La calidad de los resultados

La efectividad, o el rendimiento de la participación, son temas sensibles en la evaluación de los reales aportes de estos procesos a la práctica democrática. En nuestro trabajo, hemos definido cinco dimensiones en las que estudiamos el resultado de la participación, estas son: legitimidad, decisiones asociadas a resultados, coordinación, aprendizajes y fortalecimiento de actores. Desde un punto de vista más objetivo, no hay elementos suficientes para una evaluación detallada de estas dimensiones. Basándonos en algunos datos y desde una mirada más institucional, se puede llegar rápidamente a la conclusión de que ha sido un proceso exitoso. Por ejemplo, la legitimidad democrática, estaría dada por la aprobación de las ERD por parte del Consejo Regional. La existencia material de informes que sistematizan los resultados de la participación, nos lleva a identificar otras dimensiones como las decisiones asociadas a resultados y la coordinación de actores, las que quedan reflejadas en los contenidos de las ERD. Son resultados objetivos de la participación ciudadana la definición de líneas estratégicas de inversión para la región, así como la visión y la misión regional. Los informes nos permiten también acceder a datos de la implementación como cantidad de recursos, organigramas y cronogramas

No pasa lo mismo con el fortalecimiento de actores y el aprendizaje, que en los informes y resultados no se reflejan, ni explicitan. Sobre estas dimensiones político-relacionales ni siquiera se ha planteado su valor formal. Es decir, no forman parte de un plan para ser evaluadas y dar cuenta de su calidad. Estas dimensiones quedan como un activo social de relaciones que no es visualizado en las ERD. Entonces, por lo discutible que puede ser valorar resultados con información tan acotada en el plano objetivo, es que se ha recogido y analizado la opinión de los actores.

De acuerdo a las entrevistas, podemos afirmar que hay resultados favorables en todas las dimensiones definidas para el análisis de resultados. La evidencia indica que

existe la percepción de que se producen mejoras en las ERD elaboradas a través de procesos deliberativos de participación. Sin embargo, esta percepción de buenos resultados, es variable según los actores y las distintas dimensiones analizadas. Las que presentan mejores evaluaciones son legitimidad, coordinación y fortalecimiento colectivo. Aunque los actores han desarrollado más contenidos referidos a las dimensiones político-institucionales, que las político-relacionales, ya que estas últimas se consideran como un parámetro de menor importancia a la hora de evaluar resultados políticos.

De los resultados de orden político institucional, el más favorable se encuentra en la legitimidad. Dentro de esta dimensión, los discursos con mayor intensidad, nos señalan que en las ERD hay una legitimidad democrática en desarrollo, pero aún no basada exclusivamente en el valor de la participación, sino que en la legalidad de esta. Los discursos predominantes, nos refieren a los conceptos de legitimidad de entrada y de salida, lo que implica valorar no solo las condiciones existentes para realizar el proceso participativo, sino que también sus impactos. La legitimidad de salida, es un criterio necesario para evaluar los resultados de una política pública en el marco de una democracia deliberativa (Boedeltje, M. y Cornips, J. 2004). Y en este ámbito no tenemos una evaluación objetiva amplia de estos resultados. Si nos quedamos con la percepción de los entrevistados hay diversos puntos de vista, por ejemplo en la sociedad civil, hay muchas críticas.

En las percepciones sobre la dimensión de resultados asociados a decisiones, es donde hay menos consenso, pero es donde hay más contenidos. Nos parece que en torno a esta dimensión, se deben implementar mejores procesos de análisis de resultados. Para ello se requieren estándares de medición e instrumentos de evaluación. Por lo pronto, sabemos por los testimonios de los entrevistados, que hay muchos temas donde la participación ha generado una agenda de trabajo y resultados en políticas y programas. Lo que sucede es que por la falta de retroalimentación, estos resultados pierden visibilidad. Pero por otro lado, no se trata solamente de evaluar un programa como tal, sino que analizar su carácter ciudadano, es decir si sus resultados son apreciados por los actores más allá del círculo de quienes han elaborado el plan. Y algo concreto, evaluar si los contenidos acordados tienen

vínculo directo demostrable con las políticas implementadas. Esto además se relacionará a la legitimidad de la ERD.

En esta dimensión uno de los discursos importantes identificados, plantea que es posible que haya resultados, pero estos deben ser evaluados para ratificar su existencia. En nuestra opinión, esta afirmación refleja un distanciamiento que puede ser cognitivo o motivacional con la actividad realizada. Es un desdoblamiento complejo, porque aunque es legítimo tener dudas sobre los resultados de un proceso, quienes lo afirman en su mayoría conocen de cerca las experiencias, que además han sido documentadas oficialmente. El no querer o no poder evaluarlas, puede ser una forma de inhibición intencional, de una opción radicalmente crítica, que de ser planteada quizás genere conflictos producto de miradas ideológicas o intereses distintos. Pero también, puede tener relación con no tener los marcos conceptuales que permitan analizar lo que estaría ocurriendo en cuanto a procesos deliberativos.

La dimensión de coordinación de actores es percibida principalmente con resultados parciales, aunque no es unánime el juicio al respecto, existe la percepción de que los actores logran coordinarse y que la ERD lo facilita. Desde nuestro punto de vista, en la formulación de la ERD, creemos que hay un punto máximo de coordinación de actores, sobre todo del ámbito institucional, que como hemos visto tiene una gran presencia en la actividad. Probablemente la coordinación sea menos notoria en las etapas previas y posteriores a la elaboración de las ERD. Esto porque es una dimensión, como otras, que carece de un análisis particular y seguimiento.

En el ámbito relacional, hemos identificado la valoración positiva que se genera en la dimensión de fortalecimiento colectivo, no así en la dimensión de aprendizajes colectivos, donde se visualiza una mayor discusión de perspectivas. Lo que indica el reconocimiento que se hace a la función educativa de la participación como un plano donde hay mayor debate ideológico. Otro aspecto es la percepción de la consolidación de una cultura individualista, esto surge de la evaluación del aprendizaje como una situación donde aprenden algunos y donde la voluntad propia juega un rol central. La mayor cantidad de percepciones se sitúan desde una evaluación de desempeños individuales. Existe consenso sobre los beneficios que la

participación genera en el desarrollo de la dimensión de fortalecimiento colectivo de la sociedad. Pero no existe forma de saber si hay crecimientos colectivos, pues esta dimensión no está expresamente evaluada.

Las dimensiones relacionales están en un campo de resultados que no ha sido definido como parte de un propósito explícito de la elaboración de las ERD. Ambas son dimensiones pobremente abordadas en cuanto a instrumental de análisis. Tanto el aprendizaje logrado, como los efectos en el fortalecimiento colectivo, son ámbitos que suponen objetivos indirectos del proceso de participación. En este caso, nos parece que es donde se evidencia más la falta de un marco conceptual que permita a los actores entender que los logros formativos y relacionales en general, tienen un gran valor político.

En síntesis, la ERD, es percibida con mayor desarrollo democrático por políticos y técnicos. En menor medida por los expertos y con poco desarrollo democrático para la sociedad civil. Esto se relaciona a los roles y posiciones que ocupan los actores en todo el proceso y más allá de este. En los dos casos estudiados hay debates en progreso, en los que se analiza la necesidad de abordar las limitaciones existentes e impulsar aprendizajes en la administración pública y la ciudadanía. Los entrevistados dan algunas claves para ello, como: la necesidad de la formación de los equipos, la gradualidad de los procesos de aprendizaje de la participación, la disposición de los recursos, etc. En este sentido hay aprendizajes de actores individuales, pero falta la reflexividad en el sistema en su conjunto y mayor instrumental que recoja los resultados del proceso.

9.3. La ERD y su especificidad participativa

La ERD, elaborada con participación ciudadana, es un ejercicio con carácter prospectivo que marca una tendencia transformadora de la planificación regional, la que ha sido predominantemente tecnocrática y elitista. Es un proceso en desarrollo; la participación ha existido. Sin embargo, nuestra pregunta ha sido por la calidad de dicha participación y sus resultados. Frente a esto, los juicios críticos de algunos de los actores entrevistados plantean la existencia de carencias importantes. En general,

estos discursos nos han aportado elementos muy precisos de análisis, nos parecen válidos. Pero no pueden ser considerados como juicios concluyentes respecto de establecer las características y sus resultados de la participación en las ERD. Esto porque existe en los discursos diversas concepciones de participación y democracia, con las cuales sus portadores, buscan construir hegemonías políticas respecto a lo que debe o no debe ser la ERD y la democracia en general. Recordaremos que hemos conversado con actores del proceso y que en el momento de ser entrevistados siguen teniendo roles importantes. La acción política se construye desde esta multiplicidad de discursos.

Sin embargo, además de los discursos, el origen y fundamento institucional de la participación ciudadana en la planificación regional es determinante en la conformación de sus características; pues establece un marco de recursos y normativas en el cual se mueven los actores. Aunque la iniciativa de las ERD surge fuertemente dirigida por la administración central, en la institucionalidad regional también hay una demanda por apropiarse del instrumento. Esto se termina concretando con el traspaso de competencias desde el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) al Gobierno Regional (GORE), a partir del año 2007. La existencia de diversas fuentes en el impulso de la planificación regional, no ha significado una acción coordinada, más bien ha instalado un nuevo campo de disputa política. Aunque para los partidarios de la descentralización surgen escenarios comunes de trabajo dentro de un contexto predominante de centralismo político. En las regiones, este traspaso de competencias da espacio a la expresión política de algunos actores con vocación territorial. Estos últimos han sido capaces, en algunas zonas, de articularse para imprimir el sello regionalista que la ERD requiere, erigiéndose en una visión prospectiva de la realidad regional. Además establece líneas de trabajo para la inversión pública, considerando los intereses presentes en el territorio.

El modelo deliberativo, que hemos utilizado para el análisis, no está conceptualizado explícitamente en los actores, ni en las experiencias, pero esto no impide que por la vía de acción existan elementos organizados y orientados hacia dicho modelo. En los discursos hemos visto como se mencionan y definen los componentes y condiciones

de la deliberación, pero al no estar asumidos y organizados como modelo institucional, surgen disonancias en su implementación. Por ejemplo: Los actores valoran el diálogo e intercambio fundamentado, pero no siempre hay claridad sobre el significado del consenso al que se debe llegar. En el caso de la cultura chilena, el consenso, se asocia a la negación de intereses, debido a que fue el concepto usado dentro de la transición a la democracia como sinónimo de eliminación de la discusión política para imponer gobernabilidad sin diálogo. El consenso desde la deliberación es justamente lo contrario, debe surgir de la discusión fundamentada y el intercambio de los diversos puntos de vista, no de la imposición.

Otro ejemplo de estas disonancias, es que en el proceso de puesta en marcha, una vez aprobada y presentada la ERD públicamente, no se organizan iniciativas que permitan evaluar el desarrollo de la ejecución, de retroalimentar a los actores participantes, ni al conjunto de la sociedad regional. Por ejemplo, para los fines de seguimiento, en la RBB se había considerado la creación de un Consejo Ciudadano Consultivo (GORE Bío-Bío, 2009: 143), lo que a la fecha no se ha concretado. Algo similar ha ocurrido con la RMA. Aún no se llega a una consistencia en esta dimensión evaluativa de la participación ciudadana en los resultados de las políticas, que desde la perspectiva deliberativa es fundamental para retroalimentar los argumentos en las discusiones de lo público. Lo que sí se ha implementado es la evaluación de las ERD, en tanto instrumento de planificación que establece metas, es decir, como evaluación de objetivos de carácter técnico, pero no respecto a su calidad democrática.

Por otro lado, no deja de ser curioso que pese a existir diferencias en los escenarios regionales, en la forma de llevar a cabo los procesos participativos, así como en los resultados, entre las regiones existan opiniones que no son radicalmente diferentes. Esto sucede según nuestra opinión porque más allá de las diferencias, hay un discurso legitimado respecto a la necesidad de desarrollar la participación, al menos en la formulación del plan. Donde las opiniones difieren es en determinar cuál debe ser el espacio de incidencia de los actores. Las dinámicas nacionales también influyen en estas valoraciones, puesto que la fuerza de las ideas y cultura centralistas se mantienen en los niveles locales y regionales.

9.4. Más allá de la ERD

Frente al desafío de abordar los déficit de la democracia, las propuestas se centran por un lado, en multiplicar o perfeccionar mecanismos asociados al modelo agregativo (consultas, plebiscitos, cambios al sistema electoral, primarias, etc.), es decir opiniones que apuntan a un fortalecimiento de la participación electoral en todos los niveles, incluida la región. Por otro lado, en la necesidad de incorporar mecanismos de gestión con participación. Es decir, como acción directa de los actores en la toma de decisiones, fortaleciendo instancias tales como consejos ciudadanos, presupuestos participativos, control ciudadano de políticas públicas, etc. En este debate no todos los actores son portadores de perspectivas democráticas, hay algunos a los que la participación no les convence. Sin embargo, la discusión no está abierta en el eje democráticos versus no democráticos, sino en la tensión entre partidarios de un modelo dominante de democracia (representativa-agregativa) y otros partidarios de un modelo no explicitado claramente que consideramos se trata del deliberativo.

En las experiencias de participación analizadas se ha logrado avances, pero hay condicionantes del contexto que impiden un mayor crecimiento y desarrollo sostenido, produciéndose estancamiento y retrocesos. En el plano de los recursos hemos visto que falta financiamiento que asegure la participación en las fases de diseño y todo lo implicado con el seguimiento y evaluación. Los recursos disponibles aunque adecuados a los objetivos, no forman parte de una provisión permanente. Desde el punto de vista de las normas podemos señalar que se han ido elaborando cada vez más regulaciones que obligan a los procesos de participación en la gestión pública. Este ha sido un campo de progresivo crecimiento de las políticas de administración. Sin embargo, esto tiene un ritmo distinto particularmente a nivel regional, donde por ejemplo, según nuestro análisis se dejó fuera a los gobiernos regionales de la obligatoriedad de adscribir a la última modificación de la administración pública importante en materia de participación: la Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20.500, 2011), que obligaría entre otras cosas a constituir un consejo ciudadano de gestión. Sin embargo, vemos por otro lado, que se tiene la voluntad política de avanzar en la elección

directa del consejo regional, lo que nos indica la prevalencia de las soluciones agregativas sobre las deliberativas.

Los actores en general, tienen poca información sobre las alternativas de participación en los instrumentos de planificación. La falta de información no solo afecta la participación en las ERD, sino que otros instrumentos como: planes comunales, planes territoriales y todo un conjunto de herramientas de planificación que no están articuladas en torno a una política de participación deliberativa. Esto hace que se esté presentando un cierto estancamiento institucional en materia de participación ciudadana y planificación territorial, lo que podríamos ubicar dentro del problema del déficit democrático actual. No basta con sumar mecanismos, sino se desarrolla una labor informativa y formativa al respecto.

En el plano de las relaciones y la cultura vemos que los discursos cercanos al paradigma representativo son muy fuertes y están bastante articulados, no es el caso de los discursos en torno a la deliberación. Muchos actores mantienen percepciones que integran ambas perspectivas, el problema principal es la falta de una voluntad de institucionalización respecto a esto. Existen factores que explican esta situación, uno de ellos importante, es que aún pesa demasiado la idea de que la complejidad y amplitud de la sociedad marca lo que es viable y lo que no en términos de participación. Esto surge del paradigma representativo de la democracia, que nos plantea que la sociedad actual solo podría gobernarse por una elite ya que la participación es una complicación que se puede evitar. Con este argumento se cae en un punto muerto, puesto que la sociedad es diversa y compleja.

Hay un freno para profundizar la participación, que se ubica a nivel cognitivo, es decir, faltan elementos conceptuales que hagan más explícitas las opciones democráticas que los propios actores manifiestan, tales como: la necesidad de dialogar, tomar acuerdos, ampliar la inclusión, etc. Para algunos la deliberación es vista como un componente cualitativo de la participación que no tiene rendimientos apropiados en los procesos políticos. Por razones de elitismo o control, se ha puesto el foco más en el proceso de a quién darle o no, la posibilidad y la facultad de

participar en la decisión (elección), y no en la profundización de la metodología de diálogo público asociados a decisiones (deliberación).

Sin embargo, los elementos y prácticas de deliberación se van instalando progresivamente en la administración, empujando una apertura hacia la conceptualización del modelo que los sustenta. Los elementos de la deliberación son políticamente relevantes, los actores se refieren a ellos de diversos modos para elaborar sus juicios sobre la democracia. Falta hacer más consciente que muchas de las ideas corresponden al modelo de democracia deliberativa. Al revisar las características deliberativas de la participación implementada podremos visualizar que existe un terreno fértil para la expansión de esta perspectiva, que creemos está en una fase gestacional.

Más allá de las diferentes valoraciones, de parte de los actores, el desafío mayor es avanzar hacia una política global y no parcial de participación en la gestión. En definitiva avanzar en construir una política del Estado para el desarrollo de la deliberación pública, lo que debe ser explícitamente asumido, con los recursos y compromisos que esto implica. Por ello, si los primeros estudios se preguntaban sobre la posibilidad de la deliberación, ahora hay que preguntarse por la institucionalidad de la deliberación, en ello la institucionalidad pública debe jugar el rol que le corresponde.

El marco conceptual elaborado en este trabajo nos ha permitido indagar en las diversas aristas que tiene un proceso deliberativo y sus resultados. Este marco analítico puede ser utilizado para evaluar diferentes formas de planificación estratégica, no solo la regional. Además puede ser un marco de análisis para experiencias no solo del ámbito de la planificación, sino que también de otros procesos relacionados a la toma de decisiones en políticas públicas.

En la actual contingencia y partiendo de la base que la ERD está plenamente vigente, y lo seguirá, debería haber una integración de mecanismos de participación, al interior de un paradigma democrático que permita articular los principios de las perspectivas para la toma de decisiones: votación, negociación y argumentación

(Martí, 2006). Esto podríamos llamarlo un paradigma integrado de participación política. Mientras, seguirá el debate por la centralización, el agotamiento de ciertos liderazgos, la relevancia de la identidad y del territorio temas que fueron mencionados por los actores pero que no hemos podido abordar en este trabajo, pero que influyen de modo determinante. Por ello, vemos que la agenda democratizadora se ha fortalecido, lo que no implica dejar de estar alerta a los procesos que la deterioran y mucho menos que los problemas de la democracia se estén resueltos.

La ERD, con participación ciudadana, aumenta sus atributos democráticos, y por lo tanto, mejora como plan. Sin embargo, esto no es algo tan obvio. Partimos de la idea de que si se propone una planificación estratégica, en el marco de un régimen democrático, esta tiene que ser con participación, hacerla sin ella sería un contrasentido con los propios objetivos democratizadores de la gestión pública que se han venido desarrollando. Pero, como hemos visto, hay diversos discursos que reflejan expectativas distintas sobre cómo debería implementarse la participación en la planificación, lo que puede abrir una reflexión interesante sobre los diferentes modelos de participación posibles de implementar, según los énfasis en uno u otro elemento, de los factores condicionantes y sus mecanismos particulares. En el estado actual de las cosas, nos parece que la ERD es un instrumento de definición de horizontes con mecanismos de participación y aún no se trata en rigor de una ERD participativa.

CAPÍTULO X. APÉNDICE METODOLÓGICO

El presente apéndice pretende complementar aspectos metodológicos que, para facilitar la lectura del contenido de nuestro estudio, no los hemos incluidos en el cuerpo principal. Incluiremos algunas precisiones complementarias respecto a los siguientes puntos: 1. selección de casos; 2. operacionalización de variables; 3. técnicas de producción de información; y 4. estrategia y metodología de análisis.

1. Selección de casos

Los dos criterios principales para la selección de los casos han sido: las diferencias en los contextos regionales y las diferencias en el proceso de elaboración de cada ERD (capítulo I). El contexto se configura como un conjunto de variables intervinientes, que están relacionadas tanto a las condiciones de la participación, como a sus resultados. Estas variables incluyen aspectos tales como: diferencias en las características demográficas (población regional, variedad de actores, conflictos étnicos, intereses), diferencias en los sistemas productivos (la economía regional), diferencias en los procesos internos de la cultura y política regional (historia regional, identidad territorial, historia política regional, etc.). Por lo tanto, las ERD se elaboran dentro de un contexto regional particular. Respecto a las diferencias entre las modalidades de ejecución del proceso participativo, hemos realizado un análisis de diversos aspectos para sustentar la elección de las regiones seleccionadas. Agregaremos algunos antecedentes a este proceso.

Establecidas las dimensiones de análisis, con el objetivo de fundamentar la elección de los casos y al no existir informes analíticos actualizados sobre el tema, hemos buscado información en el conjunto de los informes de las ERD. Para ello revisamos la web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), que tiene en la sección documentos, una subsección con las ERD vigentes y anteriores. Nos hemos centrado en la información relacionada a las condiciones del proceso de elaboración de la ERD en cada región y encontramos datos relativos a: tipo y cantidad de mecanismos de participación deliberativos (intercambio de argumentos); cantidad de

participantes, criterios de convocatoria o selección de actores, características de complejidad sociocultural (inclusión); distribución territorial, cantidad de talleres, recursos, etc. (implementación) y concepción de participación. En los informes consultados, existen diversas formas de tratar estos temas, los que van desde alusiones muy generales, hasta la entrega de información metodológica detallada.

Tabla 10.1. Períodos y características genéricas de participación de ERD vigentes a marzo del año 2013

REGION	PERIODO	PARTICIPACION	OBSERVACION
ARICA PARINACOTA	2009 en adelante	No hay actividades de participación descritas.	Región Nueva. Trabajo principalmente de gabinete.
TARAPACA	2011 2020	711 personas en 59 talleres	Se prepara con asesoría PNUD. Región queda dividida
ANTOFAGASTA	2009 2020	5 fases, con grupos discusión y talleres comunales y provinciales.	No aclara cantidad de personas
ATACAMA	2007 2017	8 focus, 1 grupo de discusión y 9 talleres comunales.	No aclara cantidad de personas
COQUIMBO	2009 2020	1300 personas talleres territoriales/temáticos	Ejecutor externo a la región Pontificia Universidad Católica de Chile/IG.
VALPARAISO	2011 2020	Encuentros y Talleres, temáticos y territoriales. 600 personas aprox.	Gobierno de S. Piñera
SANTIAGO	2012 2021	Dos talleres con actores urbanos y rurales	Gobierno de S. Piñera
OHIGGINS	2011 2020	No indica mecanismos de participación en elaboración	Gobierno de S. Piñera
MAULE	2008 2020	800 personas talleres locales y temáticos	Realizada con apoyo de la Universidad de Talca
BIO-BIO	2008 2015	1800 personas en taller territoriales y provinciales	Realizada con apoyo de la Universidad del Bío-Bío
ARAUCANIA	2010 2022	700 personas en fases talleres territoriales	Gobierno S. Piñera
LOS RIOS	2009 2019	600 personas. Diálogos ciudadanos 23 talleres en fases	Región nueva
LOS LAGOS	2009 2020	Talleres provinciales y territoriales	Región se divide
AYSEN	2009 2020	Talleres territoriales.	No indica números asesoría Ilpes Cepal
MAGALLANES	2012 2020	Talleres territoriales y temáticos.	Gobierno de S. Piñera

Fuente: elaboración propia.

Del examen de la calidad de la información disponible constatamos que, para la variable independiente, solo algunas regiones disponen de información publicada para distinguir elementos tales como: alta o baja convocatoria, criterios generales de selección, mecanismos de participación e intercambio de argumentos, fases y metodología general de proceso, datos de la implementación. Pese a que la mayoría de las ERD, no se refieren a los detalles de la metodología de su elaboración, hay

algunas que sí lo hacen. De ellas hemos seleccionado las regiones de Maule y Bío-Bío. En la tabla siguiente podremos describir información sobre la variabilidad de las condiciones de inicio de la elaboración de las ERD y que caracterizan a los casos seleccionados.

Tabla 10.2. Variabilidad inicial de regiones seleccionadas

REGION	Dimensiones de la variable independiente			
	n° participantes (inclusión)	Perfil convocatoria (inclusión)	Mecanismos de participación (intercambio de argumentos)	Despliegue territorial (implementación)
RMA	800 personas	organizaciones tradicionales	Talleres, entrevistas, encuestas, otros	Local parcializado. Trabajo en Municipios por separado
RBB	1800 personas	organizaciones tradicionales y emergentes	Talleres	Territorial integrada Agrupación de municipios

Fuente: elaboración personal en base a informes públicos de ERD vigentes.

Seleccionamos estas regiones debido a que son realidades más homogéneas, lo que no parece muy relevante, dado que este es un primer estudio sobre la calidad deliberativa en las ERD. A partir de los aprendizajes de este trabajo se podrá extender el análisis a la diversidad de realidades que presentan las regiones. Por ello, las variables de control, apuntan a factores estables presentes en los casos y que nos dotan de un piso para centrarnos solo en las características y resultados del proceso de elaboración de las ERD. A continuación las describimos brevemente:

1. El carácter sincrónico de las experiencias analizadas (Morlino, 2010), permite que en las dos regiones se reflejen las características generales del desarrollo democrático nacional y en particular de la política de participación y planificación nacional entre los años 2006 al 2009.
2. La política nacional de participación en la planificación regional (marco normativo, recursos disponibles, etc.). Esto implica que las ERD hayan sido elaboradas bajo la gestión y responsabilidad de los Gobiernos Regionales (Gore). Esto acota los casos desde el año 2006 en adelante. Requiere que a los Gores se les

haya traspasado la competencia política y de gestión de la ERD. La elaboración de las ERD, se ha ejecutado generalmente a través de un departamento denominado División de Planificación del Gore. Allí se integran las directrices de los instructivos presidenciales de participación ciudadana, que fueron publicados el año 2000 y el año 2008.

3. Situación política del país (sistema de gobierno, periodo de gobierno y autoridades nacionales comunes). Esto considera que las ERD hayan sido elaboradas durante último gobierno de la Concertación, es decir hasta el año 2009. Esto porque luego del cambio de gobierno (el 11 de marzo del año 2010), empieza otra dinámica respecto a políticas de participación y gobiernos regionales.

4. La situación económica nacional (nivel de crecimiento, nivel de pobreza). Esto implica por un lado el modelo exportador nacional, que empuja a las regiones a explotar ciertos recursos para ponerlos en el mercado internacional. Y por otro lado, el hecho de que la economía nacional ha producido un patrón de desarrollo de crecimiento sostenido en los últimos años y disminución de la pobreza basado en el indicador de ingreso por persona.

5. Ubicación geográfica y superficie territorial similar. Nos parece que es un factor importante la semejanza en superficie y la ubicación de las regiones respecto al centro político que es la capital nacional. Hemos descartado zonas extremas.

6. Otra especificación respecto a la selección, es que dejaremos fuera del estudio a las regiones nuevas (Arica-Parinacota y Los Ríos) y aquellas de las cuales se desprendieron (Tarapacá y Los Lagos). Nos interesa que haya una experiencia de continuidad de la unidad territorial regional de las ERD examinadas. También que la ERD haya sido realizada en conjunto con un órgano ejecutor interno a la región.

2. Operacionalización de variables

Basados en nuestro marco teórico las dimensiones que hemos establecido permiten, por un lado, organizar el análisis del proceso participativo, es decir, de las condiciones de la participación. Por otro lado, las dimensiones definidas nos permiten realizar el análisis de los resultados de la participación en la elaboración del plan. A continuación describiremos las dimensiones en cada variable junto a los aspectos que estas abarcan o interrogantes que intentan responder.

Variable Independiente: participación ciudadana deliberativa

En la variable independiente se identifican los elementos que definen las condiciones para la participación ciudadana de calidad deliberativa. Nos interesa ¿Cómo se hace la participación ciudadana en los planes regionales? Y, por otro lado, ¿Cómo se ha definido la participación ciudadana en las ERD? Para ello las dimensiones a observar son: intercambio de argumentos, inclusión de actores, concepción de participación ciudadana y la calidad de la implementación.

Tabla 10.3 Indicadores de Participación Ciudadana Deliberativa (variable independiente)

DIMENSIONES	ASPECTOS O INTERROGANTES A ABORDAR
1.- Intercambio de argumentos. Uso de razones en el proceso de participación.	Existencia de espacios para la conversación informada de los actores y búsqueda de consensos. Características del intercambio de argumentos.
2.- Inclusión de actores. Diversidad de Actores presentes.	¿Qué actores fueron considerados? ¿Por qué? ¿Qué roles jugaron? ¿Hubo discriminación?
3.- Concepción de participación. Definición de la participación.	¿Qué concepción de participación ciudadana se aplicó en la elaboración de la ERD? Implica además: Aceptación política del proceso participativo, transversalidad en su valoración, etc.
4.- Implementación de la participación. Calidad de la implementación	Planificación, evaluación, reglas o normativas que regularon el proceso, recursos (Humanos, financieros, infraestructura, gestión, etc.). Incluye además el proceso de comunicación institucional: información, difusión y devolución de resultados.

Fuente: elaboración propia.

Variable Dependiente: mejoramiento calidad de la ERD

La variable dependiente, se centra en los resultados que produce la participación ciudadana en la elaboración del plan. Las dimensiones de resultados definidas, las ordenaremos reconociendo que la deliberación genera tanto resultados político institucionales como político relacionales.

Tabla 10.4. Categoría efectos políticos institucionales (variable dependiente)

DIMENSIONES	ASPECTOS O INTERROGANTES A ABORDAR
1.- Legitimidad Democrática Validación-aceptación y vigencia de las ERD.	¿Qué se dice de la legitimidad democrática?, ¿en qué se basa la validación de la planificación y sus resultados?, ¿Cómo expresan los actores la aceptación del proceso y decisiones tomadas en la ERD?
2.- Decisiones asociadas Decisiones tomadas en la formulación y que se verifican en resultados.	¿Existen resultados asociados a decisiones tomadas en el marco de la definición de metodologías y contenidos? ¿Cómo ha influido la ciudadanía? (¿Existe un documento con los resultados del proceso? ¿Responde al diagnóstico y propuestas? ¿Qué acción, programa o política se ha definido? ¿Cómo valoran los resultados los propios participantes?
3.- Coordinación Equilibrio y diálogo de racionalidades presentes: técnicas, ciudadanas y del liderazgo político.	¿Se integraron y articularon los argumentos de los técnicos, las perspectivas no técnicas de los ciudadanos y las visiones de las autoridades políticas? ¿Existió disposición situacional a flexibilizar posiciones y realizar cambios sin invalidar su legitimidad? ¿Con qué mecanismos? ¿Ha sido permeable la administración?

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10.5. Categoría efectos políticos relacionales (variable dependiente)

DIMENSIONES	ASPECTOS O INTERROGANTES A ABORDAR
1.- Fortalecimiento Colectivo. Dinamización de las redes y desarrollo del espíritu colectivo	¿Se desarrolló o ha mejorado: el respeto mutuo, confianza, colaboración, interlocución y comunicación entre los actores? ¿Qué potencialidades y debilidades se reconocen en este plano respecto a los actores vinculados al proceso?
2.- Aprendizajes colectivos Desarrollo de conocimientos y aprendizajes.	¿Se ha favorecido el aprendizaje y conocimiento mutuo entre actores? ¿Qué se ha logrado? ¿Se ha capacitado, en qué temas y cómo? ¿los participantes perciben que aprendieron? ¿Qué potencialidades y debilidades se reconocen en este plano respecto a los actores vinculados al proceso?

Fuente: elaboración propia.

En base a las dimensiones descritas en ambas tablas, se diseñaron las entrevistas a los informantes seleccionados y la búsqueda de información en los documentos. Es decir, las dimensiones establecidas nos ha servido de como malla o rejilla temática para la confección de las pautas de recogida de información. Además, como base para el establecimiento de códigos para la búsqueda de información, el diseño y la implementación del análisis.

3. Técnicas de producción de información

Fuentes primarias

La elaboración de las ERD, corresponde a un período ya terminado de la historia política reciente (2006-2009). Al ser un estudio que recoge las percepciones expuestas de los actores, se puede acceder a juicios evaluativos más racionalizados. Por lo que suponemos que son percepciones alejadas de una carga coyuntural. Hemos conversado de un proceso acabado, sobre el que se puede opinar y observar a la distancia. Una de las características de la entrevista en profundidad semi-estructurada, es que no se orientan las respuestas, solo temas de conversación (Valles, 1997; Alonso, 1994; Corbetta, 2007). Por ello, las guías de la entrevista es solo eso, una guía para abrir un espacio natural de conversación. Por lo tanto, el contenido final de la entrevista será también influenciado por los informantes. Ya que los informantes al saberse en una situación de exposición frente al investigador, intentarán canalizar una agenda de temas a un interlocutor incógnito, que suponen está al “otro lado” de la investigación.

La búsqueda de información se orientó, por un lado, a establecer hechos, descripciones, identificaciones, con preguntas tales como: ¿qué ocurrió? ¿cómo ocurrió? ¿qué características tuvo?. Y por otro lado, se trató de conocer juicios, interpretaciones y opiniones, con preguntas tales como: ¿qué opinión le merece tal cosa? o ¿por qué sucedió así? Aunque existe un guion de entrevista que sirvió de referencia, la conversación se generó principalmente a través de cuatro temas motivadores. A continuación señalamos la pauta de contenidos motivadores, resumidos en los cuatro puntos siguientes:

- 1.- Valor y vigencia de la planificación estratégica regional.
- 2.- Los actores, el método de la participación y deliberación.
- 3.- Los resultados de la participación: efectos políticos y sociales en la ERD.
- 4.- Recapitulación y temas a destacar en relación a qué cosas mejoran o no en los planes.

Fuentes secundarias

Los documentos pueden entregar información específica y objetivada sobre aspectos de interés del estudio (Valles, 1997; Corbetta, 2007). El tipo de información puede variar entre formatos cuantitativos y cualitativos, según los fines para los cuales fueron elaborados. Pero lo central es que se trata de información construida previamente al estudio. Encontramos diverso material documental producido a través de las fases de diseño, desarrollo y evaluación de los planes. Se trata de: informes de consultorías, licitaciones, planificaciones previas, legislación, documentos administrativos (oficios, reglamentos y otros), resultados de investigaciones, publicaciones periódicas, etc.

La debilidad principal de este tipo de fuente, es que hay información que no queda registrada de modo de extraer con claridad lo requerido, por ejemplo: un informe puede decir que hubo amplia participación de actores pero no indicar quienes o cuantos. Los documentos no contienen un discurso construido en el contexto de la investigación, como las entrevistas, sino que ha sido construido para otros contextos. Por ello será necesario mantener el principio de la triangulación de la información entre documentos y actores. En la búsqueda de información documental y el análisis de estos documentos, se aplicarán las mismas dimensiones que para las fuentes primarias.

Guía para la búsqueda de información con entrevistas y documentos

Presentamos una guía que determina las informaciones o preguntas necesarias para encontrar la información en documentación como en las entrevistas. Las preguntas son orientativas y cubren diversos aspectos que han sido rastreados tanto en la documentación como en las entrevistas. Por lo tanto, la guía no implica que todas las preguntas se hayan hecho de la forma en que se presentan. Algunas son de carácter descriptivo, otras analíticas e interpretativas.

Tabla 10.6. Guía para la búsqueda de información

1.- Caracterización de la participación y las ERD

¿Cómo se implementó la política de participación ciudadana en las ERD? ¿Cómo se planificó la participación ciudadana para el proceso de la ERD? ¿Qué reglas o normativas son las que regularon el proceso participativo? ¿Con qué recursos se contó para el desarrollo de la participación en las ERD? (Humanos, financieros, infraestructura, gestión, etc.) ¿Cómo se evaluó el proceso participativo?

¿Qué actores fueron considerados en la elaboración y desarrollo de la ERD y por qué? ¿Qué actores participaron en la elaboración y desarrollo de la ERD? ¿Qué papel jugaron los distintos actores en el proceso de elaboración y desarrollo de la ERD? ¿Qué actores de los que han participado son importantes para el plan, cuáles no y porque? ¿Fueron considerados actores implicados o afectados por una situación específica y por qué?

¿Cómo se informó y difundió a los actores involucrados lo relativo a la elaboración y desarrollo de la ERD? ¿Qué objetivos, estrategias y mecanismos se emplearon para la difusión e información? ¿Cuál es la estructura institucional que sustentó esta acción (normativa, recursos, etc.)? ¿Qué resultados se obtuvieron y como se evaluaron? ¿Cómo se devolvieron los resultados del proceso a los actores? ¿Qué objetivos, estrategias y mecanismos se emplearon para la devolución? ¿Cuál es la estructura institucional que sustentó esta acción (normativa, recursos, etc.)? ¿Qué resultados se obtuvieron y como se evaluaron?

En relación al propósito de elaborar y desarrollar la ERD: ¿Cómo se procedió para que los actores participantes pudiesen exponer sus aportes y argumentos? o ¿Cómo se realizó el intercambio de argumentos entre actores? (clima y método) ¿Qué metodología o método se usó para facilitar el intercambio de puntos de vista y aportes? ¿Cuáles fueron las características del clima de trabajo en las instancias creadas para el intercambio de ideas y argumentos entre actores? ¿Qué actores fueron más activos en el diálogo y por qué?

De acuerdo a su experiencia: ¿Qué concepción de participación ciudadana guió o se aplicó para la elaboración y el desarrollo de la ERD? ¿Con que concepto de participación ciudadana se trabajó para la elaboración de la ERD? ¿Cómo debería hacerse la participación ciudadana? ¿Por qué? ¿Qué falta para lograr ese ideal?

2.- Resultados de la participación en la ERD

¿En qué aspectos, las discusiones, debates e intercambios han tenido como resultado una decisión vinculante o incidencia directa en los contenidos de la ERD? ¿En qué aspectos la ciudadanía tuvo capacidad e incidencia en las decisiones relativas a la ERD? ¿En qué aspectos se debería o debió tener incidencia y por qué?

¿Cómo se expresa la validación de los actores hacia la elaboración de la ERD y sus resultados? ¿Fue validado, aceptado, consensado el plan? ¿Por quienes fue legitimado? ¿Fueron aceptadas las decisiones tomadas en el espacio de trabajo participativo (de argumentación y decisión establecida)?

¿Cómo la participación en el plan permitió que se expresara, aumentara o se desarrollara el espíritu colectivo, en vista al bien común general? ¿Se acrecentó y en qué aspectos la colaboración entre los actores? ¿Se acrecentó la confianza entre los actores? ¿Mejóro la comunicación entre estos?

¿Cómo la participación en el plan ha permitido que se exprese, aumente o se desarrolle el respeto mutuo y cómo se ha expresado (características)? ¿Ha servido el respeto entre los actores para resolver asuntos conflictivos y negociar intereses contrapuestos, y como se ha hecho esto?

¿Cómo la participación en el plan ha permitido que se exprese, aumente o se desarrolle el conocimiento mutuo y cómo se ha expresado (características)? ¿Se generó mayor conocimientos de los actores, como se expresó y para qué ha servido?

¿Cómo la participación en el plan ha favorecido el aprendizaje de los actores? ¿En qué aspectos y cómo se ha expresado? ¿Qué se aprendió en general y en particular? ¿Qué aprendió? ¿Qué se debería aprender?

¿Cómo la participación en el plan permitió equilibrar los aspectos técnicos de la planificación con las perspectivas no técnicas representada por los actores/ciudadanos? ¿Cómo influyeron los MPC en el equilibrio de las razones técnicas y las no técnicas para la elaboración de la ERD? ¿Primó una racionalidad sobre otra?

¿Cómo la participación en el plan permitió equilibrar el liderazgo de las autoridades con la incidencia de los ciudadanos en la ERD? ¿Cómo influyeron los MPC en el equilibrio entre el liderazgo e intereses de las autoridades con el liderazgo e intereses de la ciudadanía en el desarrollo de los planes?

Fuente: elaboración propia.

4. Estrategia y metodología de análisis

La estrategia metodológica de análisis está basada en aspectos conceptuales del análisis cualitativo de datos, de la teoría del análisis del discurso y del análisis de contenido (Mayring, 2004; Bernad y Ryan, 2010; Ruiz, 2003; Rodríguez et al, 1999; Van Dikj, 1996; Navarro y Díaz, 1994). Pues bien, los contenidos que buscamos analizar, están en los discursos, esto es, en los relatos desarrollados en la conversación. El discurso es también portador de una categoría de representación social, que surge de los roles que los sujetos entrevistados tenían al momento de elaborar las ERD. Por tanto, trabajamos con la idea de que los discursos representan el relato personal de una experiencia colectiva. Los contenidos son los componentes y elementos particulares que se refieren a los diversos aspectos de dicha experiencia. Sobre estos contenidos intentamos precisar sus significados y así comprender lo que señalan los discursos.

En general se establecen las siguientes fases para el análisis de contenido: pre análisis; reducción de datos e interpretación e inferencias conceptuales. El pre-análisis como proceso de organización de información (Cáceres, 2003), ha sido en realidad, una fase de cierto modo permanente. Desde que se ha definido el objeto de estudio comienza la contrastación de información y fuentes. El marco conceptual se convierte en una herramienta vital para preparar el material definitivo a analizar. La interpretación e inferencias, por otro lado, la hemos desarrollado en los capítulos vii, viii y ix. A continuación especificaremos algunos aspectos sobre la segunda fase del análisis. Nos detendremos en la reducción de datos, la codificación y la asignación de intensidad a los contenidos

Reducción de datos

El estudio de las entrevistas convertidas en textos y la identificación de párrafos con contenidos significativos, corresponde a la reducción de datos. La reducción de datos consiste en la selección de las unidades de registro, que son fragmentos de textos, en los que se puede encontrar la referencia a los temas definidos en nuestras dimensiones de análisis en concordancia con el enfoque temático escogido (Cáceres, 2003; Rodríguez, 1999: 208-209; Navarro y Díaz; 1994).

Antes de seleccionar fragmentos, se revisó y estudió de las dieciséis entrevistas, esto permitió corregir algunos problemas de las transcripciones. Con este material se estructuró un banco de documentos. Luego comenzó la codificación y selección de fragmentos de texto, mediante las herramientas y posibilidades que otorga el programa Atlas.ti. La búsqueda, selección y codificación de fragmentos de texto asociados a cada indicador, se concretó utilizando las siguientes preguntas: ¿Cómo y dónde aparecen en las entrevistas los temas señalados en nuestra operacionalización de variables? ¿Es explícita o implícita la mención a estos temas en la conversación? ¿Cómo es definido el tema? ¿Cómo es percibido el tema?

En una primera instancia, la reducción de datos nos permitió revisar y validar las dimensiones de cada variable. Esto implicó reevaluar las definiciones previas y ajustarlas por un lado, a las características de la información obtenida en el trabajo de campo, y por otro, a las orientaciones de la literatura relativa a indicadores de calidad de procesos de participación y del propio marco conceptual de la investigación. Al no contemplar el nivel sintáctico de la comunicación como foco de nuestro análisis, hemos realizado varias ediciones de las entrevistas. Priorizando la continuidad de los temas en el texto, esto implica: eliminar o reemplazar modismos, eliminar reiteraciones de sílabas o palabras, palabras entrecortadas, muletillas, interrupciones o pasajes poco claros de la conversación, etc. El resultado de esta fase queda reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 10.7. Dimensiones y cantidad de citas por variables

Variable Independiente Indicador/código	Cantidad de citas (quotations atlas.ti)
Intercambio de Argumentos	74
Inclusión de actores	96
Concepto participación	184
Implementación	205
Variable Dependiente efectos políticos Indicador/código	
Legitimidad democrática	153
Decisiones y resultados	205
Coordinación	136
Variable Dependiente efectos relacionales Indicador/código	
Espíritu Colectivo	77
Aprendizaje de actores	79
Temas emergentes Códigos Libres (free codes Atlas.ti)	
Centralismo/descentralización	163
Elites	74
Sociedad civil	71
Experiencias innovación	97
Identidad territorial	33

Fuente: elaboración propia.

La tabla nos permite identificar las dimensiones que concentran cuantitativamente contenidos de los discursos. Esto refleja que respecto a ciertos temas ha sido más fácil identificar citas ya que los entrevistados, por distintas razones, entregaron más información o fueron más explícitos, por ejemplo: en la dimensión de implementación o a las decisiones asociadas a resultados. La cantidad también se explica porque en algunos casos, donde los fragmentos temáticos son extensos, se optó por dividir en más de una cita. Esto con el fin de facilitar la ubicación de unidades de registro con contenidos más específicos. Hay un grupo de dimensiones que llamamos emergentes, que se relacionan a variables intervinientes o factores explicativos. Los temas son: élites, sociedad civil, centralismo, descentralización, experiencias innovadoras e identidad territorial.

Existen citas que están asignadas a más de un código, esto sucede porque un fragmento de texto puede agrupar contenidos referidos a diversas dimensiones. Esto es una de las características del análisis cualitativo, que valora el carácter polisémico de la comunicación. Por lo mismo, es posible que repasando la lectura de las citas se

produzcan revaluaciones del contenido de éstas, pudiendo ser recodificadas antes de producir la saturación definitiva. Lo importante del resultado reflejado en la tabla es que, el punto de vista de los actores, nos entrega información suficiente para contrastarla con la información documental de los casos y del contexto del tema en estudio. Y con ello alcanzar los propósitos descriptivos e interpretativos.

Categorización y codificación

Sobre el conjunto de citas seleccionadas en cada dimensión, realizamos el análisis de contenido. Esto nos dio como resultado un grupo de categorías o tipologías de contenidos para cada dimensión, lo que resumiremos en la siguiente tabla con una denominación genérica, ya que los detalles los encontramos en los capítulos respectivos.

Tabla 10.8. Dimensiones y categorías de contenidos

DIMENSIONES		CATEGORIAS POR DIMENSION			
Variable independiente					
Intercambio de Argumentos	Intercambio total de argumentos	Intercambio parcial de argumentos		Intercambio incorrectos de argumentos	No se intercambian argumentos
Inclusión de actores	Inclusión plena	Inclusión parcial		Inclusión manipulada	Inclusión controlada
Concepto participación	participación ciudadana deliberativa		participación ciudadana electoral	participación ciudadana directa	participación ciudadana elitista
Implementación	Implementación adecuada				Implementación fallida
Variable Dependiente efectos políticos institucionales					
Legitimidad democrática	Legitimidad participativa	Legitimidad legal-institucional	Legitimidad de la representación	Legitimidad elitista. Erd es populista	Carece legitimidad por el modelo económico
Decisiones asociadas a resultados	Resultados parciales			Resultados a evaluar	No hay resultados
Coordinación	Coordinación parcial			No hay coordinación, pero se intenta	No hay coordinación y no se intenta
Variable Dependiente efectos políticos relacionales					
Fortalecimiento Colectivo	Desarrollo parcial fortalecimiento colectivo				No se desarrolla el fortalecimiento colectivo
Aprendizaje de actores	Se aprende importando el resultado	Se aprende por el hecho de participar. No importa el resultado	Aprendizajes de algunos actores	No se aprende no hay política institucional	No se aprende, porque hay mala disposición individual y colectiva

Fuente. Elaboración propia

La intensidad deliberativa de los contenidos

La intensidad de los contenidos del discurso, nos señala fuerza relativa que un contenido tiene respecto de otros. Permite relacionar el contenido, con su peso específico, a una red de significados, dentro del escenario común de interacciones de los actores entrevistados. Por lo tanto, define un campo subjetivo de percepción y opinión respecto a un tema, compartido explícita o implícitamente. Resume una orientación argumentativa que puede ser reconocible en el discurso de los actores. Por ejemplo: respecto a la inclusión de los actores invitados a la ERD, se puede afirmar que ha sido manipulada. Esta percepción podría ser compartida o no, directa o indirectamente por algunos actores. Entonces habrá una proporción de actores que se ubican en un discurso y otra proporción en otro discurso. La proporción de actores que comparten una percepción variará, lo que hace que cada opinión tenga una fuerza diferente, predominando una sobre otra. El concepto de intensidad, no lo usamos para graficar una distribución estadística de una población de referencia, sino que la presencia coincidente, compartida o no, de esos contenidos en los discursos de los actores entrevistados. La intensidad cumple entonces la función de señalar una macroestructura semántica del discurso (Van Dijk, 1996: 45).

En todas las dimensiones del análisis hemos encontrado contenidos con intensidades diferenciadas que refieren en lo medular, a la cercanía o lejanía de los discursos, respecto a la deliberación pública como acción y como modelo normativo. Como intensidad deliberativa positiva clasificamos todos aquellos contenidos, que describen elementos empíricos o conceptuales, relativos a la participación ciudadana en el marco de la democracia deliberativa. Por el contrario, como intensidad deliberativa negativa clasificamos todos contenidos que apuntan a elementos descriptivos de otros modelos de participación o democracia. No se trata de dar un sentido negativo a los argumentos no deliberativos, estamos subrayando la ausencia o presencia de la perspectiva deliberativa. De este modo, veremos que la percepción de la deliberación es diferenciada y se articula, de distinta forma, con argumentos no deliberativos para enjuiciar o evaluar el desarrollo de la participación en las ERD.

A la intensidad de un contenido, no le asignamos estabilidad temporal o consistencia personal. Primero, porque las opiniones pueden cambiar en el tiempo. Y segundo,

porque hay evidencia de que algunos actores expresan más de un contenido sobre una misma dimensión, incluso mostrando opiniones contradictorias, lo que implica que son portadores de discursos, de más o menos complejidad, que es preciso interpretar. Sin embargo, pese al carácter cualitativo señalado de la intensidad, la podemos triangular con datos objetivos aportados por la descripción documental de los casos.

En la tabla 10.9. convertimos las categorías de cada dimensión de la tabla 10.8, a una sigla y le asignamos el valor de intensidad deliberativa positivo o negativo. Los argumentos deliberativos tendrán una sigla y un signo positivo (+), y los argumentos no deliberativos tendrán un signo negativo (-). Los códigos y signos de cada dimensión, nos otorgan un valor nominal para agruparlos según distintos criterios y graficarlos visualizando sus proporciones.

Tabla 10.9. Intensidad y códigos de categorías

DIMENSION	INTENSIDAD Y CODIGOS				
Variable Independiente					
Intercambio de Argumentos	+ita	+ipa		-iia	-nia
Inclusión de actores	+inpl	+inpr		-inc	-inm
Concepto participación	+pcdel		-pcele	-pcdir	-pceli
Implementación	+ima				-imf
Variable Dependiente efectos políticos institucionales					
Legitimidad democrática	+ldp	+ldl	-clr	-clp	-cle
Decisiones asociadas a resultados	+rp			-er	-nr
Coordinación	+cp			-nci	-ncn
Variable Dependiente efectos políticos relacionales					
Fortalecimiento Colectivo	+dpec				-ndec
Aprendizaje de actores	+apsr	+apnr	+aa	-napi	-naha

Fuente: Elaboración propia

Luego de la construcción de la tabla anterior (10.9.), hemos asignado a cada entrevistado los códigos y valores correspondientes a su discurso en cada dimensión de las variables en estudio, lo que nos permitió elaborar las siguientes tablas matrices.

Tabla 10.10. Contenidos codificados por actor e indicadores de la variable independiente

ENTREVISTADO	ARGUMENTOS	INCLUSION	PARTICIPACION	IMPLEMENTACION
E1 SCN	--nia/iia	-inm	-+pcele/pcdel	--imf/ima
E2 EL	-+iia/ipa	--inc/inpr	+pcdel	+ima
E3 SCR	-nia	-inc	-+pcele/pcdir/pcde	-imf
E4 SCR	-iia	-inc	--pceli/pcele	-imf
E5 ER	+ipa	--inc/inpl	-+pceli/pcdel	+ima
E6 TL	+ipa	--inm/inc	-+pcele/pcdel	+ima
E7 SCL	+ipa	--inm/inc	-+pcele/pcdel	--imf/ima
E8 EN	-+iia/ipa	--inm/inc	-+pcele/pcdel	-imf
E9 PR	+ +ipa/ita	--inc/inpl	-+pcele/pcdel	+ima
E10 TR	+ +ipa/ita	+inpr	+pcdel	+ima
E11 PR	+ipa	--inc/inpr	+pcdel	+ima
E12 TR	+ +ipa/ita	--+inm/inc/inpr	+pcdel	+ima
E13 TN	+ipa	--inm/inc	-+pcele/pcdel	--imf/ima
E14 PL	+ipa	+inpr	-+pcele/pcdir/pcde	+ima
E15 PN	+ipa	--inc/inpr	-+pcele/pcdel	+ima
E16 ER	+ipa	--inc/inpr	-+pcele/pcdel	+ima

Fuente: elaboración propia

La tabla 10.10 y la 10.11., nos muestran para cada dimensión de la variable independiente, los distintos códigos asignados a los contenidos de cada entrevistado. La primera columna ordena los actores entrevistados con un código que va del E1 al E16. Además identifica si su rol es: sociedad civil (SC), político (P), técnico (T) o experto (E). Y si su inserción es desde el nivel nacional (N), regional (R) o local (L). La segunda columna en adelante presenta los códigos y los valores de intensidad asignados a cada dimensión. Existen celdas donde se aprecian dos o tres códigos de contenido con sus valores de intensidad (+ o -), esto significa que el actor los ha mencionado en su discurso. Lo mismo ocurre en la variable dependiente que se presenta a continuación.

Tabla 10.11. Contenidos codificados por actor e indicadores de la variable dependiente

ENTREVISTADO	LEGITIMIDAD	DESICIONES RESUL	COORDINACION	FORTALEC COLECTIVO	APRENDIZAJE
E1 SCN	--clr/cle	--nr/er	-ncn	+dpec	-- naha/napi
E2 EL	+ldp	+rp	+cp	+dpec	+apnr
E3 SCR	-clr	-nr	-ncn	--ndec/dpec	--naha/apnr
E4 SCR	--clr/clp	-nr	-nci	-ndec	--naha/aa
E5 ER	+ldl	--nr/rp	--nci/cp	--ndec/dpec	--naha/napi/aa
E6 TL	-+clr/ldl	+rp	--nci/cp	+dpec	--naha/apnr
E7 SCL	-+clr/ldl	--nr/er	--ncn/cp	-ndec	--naha/aa
E8 EN	--+clr/cle/ldl	-er	-+nci/cp	+dpec	-+napi/aa
E9 PR	++ldl/ldp	+rp	-+nci/cp	+dpec	++apnr/apsr
E10 TR	++ldl/ldp	+rp	+cp	+dpec	-+naha/aa
E11 PR	+ldl	-er	-+nci/cp	-ndec	-naha
E12 TR	++ldl/ldp	+rp	+cp	+dpec	++aa/apsr
E13 TN	-+cle/ldl	-+er/rp	+cp	+dpec	--naha/napi/aa
E14 PL	++ldl/ldp	+rp	+cp	+dpec	-+naha/aa
E15 PN	+ldl	-nr	+cp	+dpec	+aa
E16 ER	++ldl/ldp	-+er/rp	+cp	+dpec	++aa/apnr

Fuente: elaboración propia

En base a estas matrices de datos hemos realizado diversos análisis enfatizando según el tipo de actor (sociedad civil, experto, político o técnico), el nivel de gobierno (local, regional o nacional) y la región en particular. Esto no provee de diversas combinaciones de contenidos y su peso particular desarrollados en los capítulos analíticos vii, viii y ix.

Bibliografía

Adúriz, I.; Ava, P. 2006. Construcción de ciudadanía: experiencia de implantación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *Revista América Latina Hoy*. N° 42. pp. 15-35. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca. España.

Alonso, E. 1994. Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Delgado J.M.; Gutierrez, J. (Eds.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Pp. 177-224. Síntesis. Madrid.

Altman, D. 2010. Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà. Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana. Barcelona. España.

Amaya, L. 2007. Planificación estratégica y enfoque territorial: una oportunidad para las regiones. Documento de trabajo. Concepción.

Amaya, L. 2007b. Planificación participativa y enfoque territorial. Documento de trabajo. Concepción.

Anduiza, E.; Bosch, A. 2004 (2009, 2ª reimpression). *Comportamiento político y electoral*. Ariel. Barcelona, España.

Arnstein, S.R. 1969. A Ladder of Citizen Participation, *American Institute of Planners Journal*, Vol. 35 N° 4. pp. 216-224.

Arriagada, A.; Navia, P.; Schuster, M. 2010. ¿Consumo luego pienso, o pienso y luego Consumo? Consumo de medios, predisposición política, percepción económica y aprobación presidencial en Chile. *Revista de ciencia Política*. Vol. 30. N°3 p.p. 669 – 695. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2010000300005&script=sci_arttext

Avritzer, L. 2006. Prefacio (pp 9-11). En. Bandeira, D. et. Al. *Diseño Institucional y participación política experiencias en el Brasil contemporáneo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina.

Báez y Pérez, J. 2007. *Investigación cualitativa*. ESIC. Madrid.

Banco Mundial. 2006. Promover la participación ciudadana de los jóvenes, como actores creíbles e informados. Unidad de desarrollo social. Programa de Pequeñas Donaciones en la Región de América Latina y el Caribe. Washington, DC. USA. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/docsearch?query=Promover%20la%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20de%20los%20j%C3%B3venes>

Barber, B. 1984. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. University of California Press, Cop. Los Angeles. USA.

Bernard, H.; Ryan G. 2010. *Analyzing qualitative data : systematic approaches*. Thousand Oaks, Calif.

Bobbio, L. 2002. *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*. Working Papers N° 1. Dipartimento di studi politici. Università degli studi di Torino. Torino, Italy

Bobbio, L. 2010. Types of Deliberation. *Journal of Public Deliberation*. Volume 6, Issue 2. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/>

Bobbio, N. 2005. *Teoría General de la Política*. 2005. Editorial. Trotta. Madrid. España.

Bobbio, N.; Matteucci, N.; Paquino, G.; 1998. *Dicionário de política*. Universidad de Brasília. Brasil.

Boedeltje, M.; Cornips, J. 2004. Input and output legitimacy in interactive governance 2004-10-19 Research Paper. Netherlands Institute for Government (NIG). NIG Annual Work Conference 2004 Rotterdam . <http://repub.eur.nl/res/pub/1750/NIG2-01.pdf>

Boisier, S. 2007. *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral. Facultad de ciencias económicas y empresariales Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, España

Brugué, Q. 2009. (pp. 121-138) Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En Parés, M. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Brugué, Q. 2009b. (pp. 55-71) Una Administración que habla es una Administración que piensa. En: Celaya, I. Et al. (coord.). *Participación ciudadana, para una administración deliberativa*. Edita Dirección general de participación ciudadana. Gobierno de Aragón. España.

Brugué, Q.; Gallego, R. 2001. (pp. 42-58) ¿Una administración Pública Democrática? En *Ciudadano y Decisiones Públicas*. Joan Font (coord.). Ed. Ariel. Barcelona. España.

Brugué, Q.; Jarque, M. (2002). Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica. En Blanco, I.; Gomá, R. (Coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 43-63

Cáceres, P. 2003. Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Revista de la escuela de psicología*. Facultad de filosofía y educación. Pontificia universidad católica de Valparaíso. vol. II / 2003 pp. 53 - 82

Canto, M. 2004. Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local. En Documento de trabajo. Santiago: Corporación Innovación y Ciudadanía, 2004. En: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>

Castel, S. 2011. Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿Hacia una democracia participativa? *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011, p. 279-316

CDLR. 2000. *La Regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local: informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales*. Ministerio de Administraciones Públicas. Colección informes y documentos. Serie administraciones territoriales. Madrid. España.

CEP, 2012. *Estudio Nacional de Opinión Pública N°67 Julio-Agosto 2012*. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile. Disponible en: www.cepchile.cl

CERC, 2011. Barómetro de la Política, Agosto 2011. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. Santiago Chile. Disponible en: www.cerc.cl

CERC. 2012. Barómetro de la Política, Septiembre 2012. Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. Santiago Chile. Disponible en: www.cerc.cl

Chile, Ley 20.500. 16 de febrero de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Ministerio Secretaría General de Gobierno. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

CLAD 1998. Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

CLAD 2009. Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.

Cohen, J. 2001. Democracia y libertad. En Elster, J. 2001. La democracia deliberativa, Ed. Gedisa. Barcelona España.

Cohen, J. 2007. Deliberative Democracy. Pp 219-236. En Rosenberg, Shawn W. Deliberation, Participation and Democracy Can the People Govern? Edit. Palgrave Macmillan. New York. USA.

Colomer, J. 2006. Grandes imperios, pequeñas naciones. Anagrama. Barcelona. España.

Cooper, E; Smith, G. 2012. Organizing Deliberation: The Perspectives of Professional Participation Practitioners in Britain and Germany Journal of Public Deliberation Volume 8, Issue 1

Coraggio, J. 1991. Las dos corrientes de descentralización en América Latina, en Ciudades sin Rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP-CIUDAD, Quito, Ecuador.

Corbetta, P. 2007. Metodología y técnicas de investigación social. Mc Graw Hill/Interamericana. Madrid. España.

Crespo, I; Martínez, A. 2005. Política y gobierno en América Latina. En Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política 19. Valencia. España.

Cruz, N. 2001. Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. DHIAL. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad. IIG IIGOV. N° 23. Disponible en: <http://www.gigapp.org/es/lista-de-miembros?view=publication&task=show&id=49#.UWc1VKJWySp>

Dahl, R. 1989. La poliarquía: participación y oposición. Tecnos. Madrid.

Dagnino, D; Olvera, A; Panfichi, A. (coord.) 2006. La disputa por la construcción democrática, en América Latina. Ed. FCE. D.F. México.

De la Maza, G. 2005. Tal lejos tan cerca. Políticas Públicas y sociedad civil en Chile. Ed. Lom. Santiago. Chile.

De la Maza, G. 2008. Local Government and Human Rights, 1ª Ed. Programa Gestão Pública e Cidadania, São Paulo. Brasil.

De la Maza, G. 2010. Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Tesis para optar al grado de Doctor. Universidad de Leiden. Holanda.

Dewey, J. 1978. Democracia y educación: una introducción a la filosofía de la educación. Losada. Buenos Aires. Argentina.

Elster, J. 2001. La democracia deliberativa, Ed. Gedisa. Barcelona España.

Espinosa, M. 2009. La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios. Revista de Investigación Social. Volumen 5, número 10, abril, 2009 pp. 71-109 <http://www.uacm.edu.mx/sitios/andamios/num10/dossier4.pdf>. [Consultado en: 26/01/2010]

Espinoza, V. 2004. De la política social a la participación en un nuevo contrato de ciudadanía, política N° 43, Primavera 2004, pp. 149-183. Santiago. Chile <http://www.inap.uchile.cl/publicaciones/revistas/267-revista-politica-volumen-43.html> [Consultado en: 26/01/2010]

Espinoza, V.; Alday, C.; Peroni, A. 2007. Informe final de evaluación programa participación ciudadana. Ministerio Secretaría General de Gobierno. http://www.dipres.cl/574/articles-31627_doc_pdf.pdf [Consultado en: 26/01/2010]

Fearon, J. 2001. La deliberación como discusión. (pp 65-94) En Elster, J. (coord.) La democracia deliberativa, Ed. Gedisa. Barcelona España.

Feyerabend, P. 1981. Contra el Método. Ed. Ariel. Barcelona. España.

Fishkin, J. 1995. Democracia y deliberación : nuevas perspectivas para la reforma democrática. Ariel. Barcelona. España.

Flick, U. 2004. Design and Process in Qualitative Research p.p. 146-152. En A Companion to Qualitative Research. Edited by Flick, U.; von Kardorff, E.; Steinke, I. SAGE Publications. London. UK.

Flyvbjerg, B. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. Qualitative Inquiry Volume 12 Number 2 p.p. 219-245

Font, J. 2001. Introducción (pp 13-30). En Ciudadano y Decisiones Públicas. Joan Font (coord.). Ed. Ariel. Barcelona. España.

Francés, F.; García, T. s/f. La participación instituyente en el marco de la sociedad globalizada: un acercamiento desde el concepto de “empoderamiento”, en http://www.opportugal.org/downloads/La_participacion_instituyente_en_el_marco_de_una_sociedad_globalizada.pdf [24/01/2010]

Franco, R. 1996. Los paradigmas de la política social en América Latina. CEPAL.

Freire, P. 1974. La educación como práctica de la libertad. Siglo XXI. Buenos Aires.

Fung, A. 2003. Democracia deliberativa al estilo de Chicago: gobierno de base en asuntos de educación pública y policía. Capítulo 4 p.p. 193 – 246. En Fung, A.; Wright, E. 2003. Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Ganuza, E. y Francés, F. 2008. ¿A qué llamamos participar en democracia? diferencias y similitudes en las formas de participación. Revista Internacional de Sociología (RIS) Vol. LXVI, N° 49, Enero-Abril, pp. 89-113.

Gerber, M. 2007. Estudio sobre el estado del arte de la investigación en participación ciudadana en Chile. Informe de resultados. Corporación Innovación Ciudadana y Corporación Participa. Santiago, Chile. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/wp-content/uploads/ESTADO-ARTE-INVESTIGACION-PARTICIPACION-M.-GERBER2007.pdf>

Gobierno de Aragón. 2009. Participación ciudadana para una administración deliberativa. Dirección general de participación ciudadana. Varios autores. Zaragoza.

Gomà, R.; Jordana, J. (ed.) 2004. Descentralización y Políticas Sociales en América Latina. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

Gómez, J. 2010. Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010). ARCIS/PROSPAL/CLACSO. Santiago, Chile.

GORE Bío-Bío. 2008. Términos de referencia. Estrategia regional de desarrollo (ERD) 2008 – 2015. Concepción.

GORE Bío-Bío. 2008b. Sistematización Talleres Territoriales. División de planificación y desarrollo regional. Concepción.

GORE Bío-Bío. 2009. Estrategia Regional de Desarrollo Bío-Bío 2008-2015. Concepción

GORE Maule. 2007. Bases técnicas para la actualización de la estrategia regional de desarrollo de la región del Maule. División de Desarrollo Social. Gobierno regional del Maule. Talca.

GORE Maule. 2008. Informe modelo de gestión territorial. Universidad de Talca, Gobierno de la Región del Maule. Talca.

GORE Maule. 2008b. Informe Metodológico. Actualización ERD Maule 2008-2020. Universidad de Talca, Gobierno de la Región del Maule. Talca.

GORE Maule. 2008c. Informe Talleres Locales. Proceso de Actualización ERD Maule 2008-2020. Universidad de Talca, Gobierno de la Región del Maule. Talca.

GORE Maule. 2009. Estrategia Regional de Desarrollo Maule 2020. Talca.

GORE Maule, 2010. Identidad e identidades en el Maule. Claves para imaginar el desarrollo regional. Gobierno regional del Maule. Estudio desarrollado por Universidad Católica del Maule. Centro de Estudios SUR MAULE. Talca. Chile.

Grau, Marc et al. 2009. Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles. En Parés, M.

Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Grau, Mireia. 2002. Políticas Públicas y estudios de caso: una guía para la realización de trabajo de análisis paso a paso. Area de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Universidad de Murcia.

Grabow, S.; Hilliker, M.; Moskal, J. 2006. Comprehensive Planning and Citizen Participation. Board of Regents of the University of Wisconsin System. Wisconsin, USA.

Greppi, A. 2006. Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo. Editorial Trotta. Madrid. España.

Gutmann, A.; Thompson, D. 2004. Why Deliberative Democracy. Princeton University Press. New Jersey. USA.

Habermas, J. 1999. Teoría de la acción comunicativa. Taurus Humanidades. Madrid. España.

Held, D. 2007. Modelos de Democracia. 3ª edición. Alianza Editorial. Madrid. España.

Ibañez, J. 1994. El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden. Ed. Siglo XXI. Madrid. España.

Jorba, L. 2009. Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico: La experiencia de Córdoba. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. España.

Jorba, L.; Anduiza, E. 2009. Por qué y cómo evaluar la participación. En Parés, M. (coord.). Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Kanra, B. 2012. Binary Deliberation: The Role of Social Learning in Divided Societies. Journal of Public Deliberation. Volume 8, Issue 1. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/>

Kymlicka, W.; Norman, W. 1996. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. Versión en castellano Cuadernos del CLAEH, nº 75, Montevideo, 1996, págs. 81-112.

Landman, T. 2011. Política comparada Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Alianza Editorial. España.

Lijphart, A. 1971. Comparative politics and the comparative method. En American Political Science Review, 65, pp.682-693.

Lijphart, A. 1989. La democracia en sociedades plurales. Una investigación comparativa. Grupo editor latinoamericano. Colección estudios políticos. Buenos Aires. Argentina.

Losada, C. Edit. (1999). ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. BID. Washington D.C., USA.

- Lubensky, R. 2007. Learning design for citizens participating in a facilitated deliberative process: a case study. MLS&T Dissertation, The University of Sydney – October 2007
- Luna, JP; Zechmeister, E; Seligson, M. 2010. Cultura política de la democracia en Chile 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. LAPOP-UC, Santiago, Chile Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/chile/Chile-2010-cultura-politica.pdf>
- Mayring, P. 2004. Qualitative Content Analysis p.p. 266-269. En A Companion to Qualitative Research. Edited by Flick, U.; von Kardorff, E.; Steinke, I. SAGE Publications. London. UK.
- Márquez, F. et al. 2001. Participación ciudadana en la gestión pública. Marco conceptual. Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Gobierno de Chile. Santiago. Chile.
- Martí, J.L. 2006. La República deliberativa: una teoría de la democracia. Marcial Pons. Madris-Barcelona. España.
- Martínez, M.; Santos, H.; Elacqua, G. 2012. Los Nuevos Votantes Chilenos: Efectos de la Inscripción Automática y Voto Voluntario. Serie Claves de Políticas Públicas Instituto de Políticas Públicas. Universidad Diego Portales. Santiago. Chile. Disponible en: http://politicaspublicas.udp.cl/media/archivos/clave_10.pdf
- Martínez-Bascuñán, M. 2010. ¿Puede la deliberación ser democrática? Una revisión del marco deliberativo desde la democracia comunicativa. En Revista Española de Ciencia Política. Núm. 24, Diciembre 2010, pp. 11-32.
- Más Voces; FLACSO-Chile, eds. 2005. Más Democracia. Propuestas para la participación ciudadana. Santiago, Chile.
- Mella, M. (ed.) 2011. Identidad e identidades en la región del Biobío. Estudios Regionales 34. CEUR. Universidad del Bío-Bío. Concepción. Chile.
- Mellado, R. 2001. Participación ciudadana institucionaliza y gobernabilidad en la ciudad de México. Editorial Plaza y Valdés. DF. México.
- Mendez, M; Negri, J. 2007. Democracia. En Luis Aznar y Miguel De Luca (coord.) Política. Cuestiones y problemas. 2ª edición. Edi. Emecé. Buenos Aires Argentina.
- MIDEPLAN. 2000. Orientación Metodológicas y Sistematización de Experiencias en Planificación Regional Nuevos Escenarios. División de Planificación Regional y las Secretarías de Planificación y Coordinación. Santiago
- MIDEPLAN, 2004. Bases para la elaboración de una guía metodológica que articule los instrumentos de planificación y gestión territorial. MIDEPLAN - A & C Consultorías Ltda. Santiago.
- MIDEPLAN. 2004b. Sistematización de la experiencia acumulada en el diseño de instrumentos de planificación. Santiago. Chile.
- MIDEPLAN. 2005. Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos. Informe final. Santiago. Chile.

- Monsiváis, A. 2005. Rendición de cuentas justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa (pp 31-45). En Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Instituto federal de acceso a la información pública. D.F. México. México.
- Monsiváis, A. 2006. Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. Revista Sociológica, año 21, número 62, septiembre-diciembre, pp. 13-41
- Montaños, M. 2012. Una estrategia participativa conversacional con la que producir conocimientos y propuestas de actuación socioestructural. Revista de antropología experimental. N°12 p67-90. Universidad de Jaen. España.
- Montecinos, E. 2005 Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure (Vol. XXXI, N° 93), pp. 77-88, Santiago de Chile, agosto 2005 <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf> [Consultado en: 26/01/2010]
- Morlino, L. 2009. Democracia y Democratizaciones. Colección Monografías 267. CIS. Madrid, España.
- Morlino, L. 2010. Introducción a la investigación comparada. Alianza. Madrid. España.
- Mouffe, C. 1999. El Retorno de lo político : comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Paidós. Barcelona. España.
- Mouffe, C. 2003. La Paradoja democrática. Ed. Gedisa. Barcelona. España.
- Moulian, T. 1997. Chile actual: anatomía de un mito. LOM-ARCIS. Santiago. Chile.
- Navarro, C. 2008. Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 40. (Feb. 2008). Caracas.
- Navarro, C.; Cuesta, M.; Font, J. 2009 ¿Municipios Participativos? Participación Política y Ciudadana en ciudades medias españolas. Opiniones y actitudes N° 62. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. España.
- Navarro, P.; Díaz, C. 1994. Análisis de contenido. En Delgado J.M.; Gutierrez, J. (Eds.) Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Pp. 177-224. Síntesis. Madrid.
- Navia, P.; Schuster, M. 2005. ¿Qué pasaría si Alemania tuviera el sistema binominal? Simulaciones electorales para evaluar los efectos del sistema electoral chileno. Documento de trabajo ICSSO. Universidad Diego Portales. N°5 Año 1. Santiago. Chile. Disponible en: <http://www.icsso.cl/images/Paperss/decimotercero.pdf>
- Nickson, A. 2003. "Descentralización política". Ponencia presentada en el seminario internacional Logros y desafíos de la descentralización en América Latina 4 y 5 de septiembre de 2003 organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz

O'Donnell, G. 2008. Hacia un Estado de y para la democracia. En Mariani, R. (coord.) Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. PNUD. Lima. Perú. Disponible en www.democracia.undp.org

O'Donnell, G. 2009. Democracia Delegativa. Journal of Democracy en Español. Vol. 1, 2009 Chile2009. pp.7-23. Disponible en: www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf

ONU-Habitat 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Rio de Janeiro. Brasil. www.onuhabitat.org

Palma, D. 1998. La participación y la construcción de ciudadanía. Documento de Trabajo N° 27. Centro de investigaciones sociales. Universidad de Artes y Ciencias Sociales. Santiago. Chile.

Papadoupulus, Y.; Warin, P. 2007. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? En: European Journal of political research Vol. 46: pp. 445-472.

Parés, M. (coord.). 2009. Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Parés, M.; Castellà, C. 2009. Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En Parés, M. (coord.) Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Parker, B. 2002. Planning Analysis: The Theory of Citizen Participation en <http://www.uoregon.edu/~rgp/PPPM613/class10theory.htm> [consultado el 26/01/2010]

Parsons, W. 2007. Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso, Sede académica de México.

PGPC (Programa Ciudadanía y Gestión Pública). 2005. Nuevas experiencias de gestión pública ciudadana. Las 2º destacadas del premio 2004. Santiago. Chile.

Prats i Catalá, J. 2005. (pp 21-76). La construcción social de la Gobernanza. En Gobernanza Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno. Instituto Nacional de Administración Pública. Editorial Colex. Madrid, España.

Pierce, Jason L.; Neeley, Grant; and Budziak, Jeffrey. 2008. Can Deliberative Democracy Work in Hierarchical Organizations?,". Journal of Public Deliberation: Vol. 4: Iss. 1, Article 14. Disponible en: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol4/iss1/art14>

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 1998. Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización. Santiago: Naciones Unidas.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2000. Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago: Naciones Unidas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2004. La democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanos y ciudadanas. Estados Unidos de América.

Recabarren, L; Aubry, M. 2005. Resultados del estudio de asociatividad y participación ciudadana. (pp 57-85). En MÁS VOCES; FLACSO-Chile, eds. 2005. Más Democracia. Propuestas para la participación ciudadana. Santiago, Chile.

Ruiz, J. 2003. Metodología de la investigación cualitativa. 3ª ed. Universidad de Deusto, Bilbao. España.

Rodríguez, G.; Gil, J.; García, E. 1999. Metodología de investigación cualitativa (2ª ed.). Ediciones aljibe. Málaga. España

Rosanvallon, P. 2007. La Contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Ed. Manantial. Buenos Aires. Argentina.

Rosanvallon, P. 2010. La Legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad. Paidós, Barcelona, España.

Sabucedo, J. M. 1988. Participación política. En: Seoane, J; Rodríguez, A. et al. Psicología Política. Pirámide S.A. 1988, Madrid España. Pp165-194

Salazar, G. 2005. Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de "Los pueblos" militarismo ciudadano golpismo oligárquico. Editorial Sudamericana. Santiago.

Salazar, G. 1999 – 2002. Historia contemporánea de Chile, en colaboración con Julio Pinto, 5 Tomos. Ediciones LOM. Santiago.

Salazar, G. 2011. En el nombre del poder constituyente (Chile, siglo XXI). LOM ediciones. Santiago. Chile.

Schumpeter, J. 1968. Capitalismo, Socialismo y Democracia. 1883-1950. Edit. Aguilar. Madrid.

Silva, P. 2011. Tecnocracia y Gobernabilidad Democrática en América Latina. Flacso. San José. Costa Rica.

Soms, E. 2007. Estrategia regional y plan regional de gobierno, guía metodológica. División de planificación regional, MIDEPLAN. Santiago. Chile.

Souza, U. 2001. Orçamento Participativo. Experiencia do Rio Grande do Sul. Cap. 12. pp. 275-287. En El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y Alternativas. Sader, Emir. (comp.) CLACSO. Buenos Aires. Argentina.

SUBDERE. 2004. Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual documento de trabajo. Octubre 2004. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. División de políticas y Estudios. [Consultado en: 26/01/2010]

SUBDERE. 2010. Manual Guía para la Participación Ciudadana en la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo. Santiago. Chile.

Subirat, J. 2001. Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia. En Ciudadano y Decisiones Públicas. Joan Font (coord.). Ed. Ariel Barcelona. España.

Subirats, J. 2011. Otra sociedad ¿otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común. Icaria. Barcelona. España.

Tenório, F; Monjes-Reyes, P; 2010. Ciudadanía, participación y desarrollo local. Editorial ARCIS y Fundación Getulio Vargas de Brasil. Santiago. Chile.

Tomassini, L. 1994. La reforma del estado y las políticas públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Touchard, J. (eds). 2006. Historia de las ideas políticas. 6ª ed. Tecnos 2000, Madrid.

UCLG, 2008. Informe Gold I. La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial. Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE). Barcelona. España.

UCGL, 2010. El financiamiento de los gobiernos locales: los desafíos del siglo XXI. Resumen Ejecutivo. Segundo Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. México.

Uriarte, E. 2002. Introducción a la ciencia política: la política en las sociedades democráticas. Ed. Tecnos. Madrid. España.

Valles, M.S. 1997. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.

Van Evera, S. 2002. Guía para estudiantes de ciencia política, métodos y recursos. Gedisa Barcelona, España.

Van Dijk, T. 1996. Estructuras y funciones del discurso. Una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto y a los estudios del discurso. Siglo XXI. México. D.F.

Viejo, R. Et al. Participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teóricos-normativos y modelos de democracia. En Parés, M. Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Watzlawick, P.; Beavin, J.; Jackson, D.1995. Teoría de la Comunicación Humana. Interacciones, patologías y paradojas. Edit. Herder. Barcelona España.

Weber, M. 1964. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. 2ª ed. Editorial FCE. México, D.F.

Young, I. 2003. Inclusion and democracy [Recurs electrònic]. Oxford Scholarship online. Oxford University Press. Oxford. UK. 3/5/2012